Das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in den östlichen Provinzen Preußens

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Wolfgang Bald

1928

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Geh. Regierungsrat Prof. Dr. Helfritz

Einteilung.

Schrifttum.

Anschütz: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 1912. in Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., 1919.

Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., 1912.

Brandt: Das Beamtenrecht, 2. Aufl., 1926.

v. Brauchitsch: Preußische Verwaltungsgesetze, Aufl. 1906, 1912.

Delius: Die sitzungspolizeilichen Befugnisse der Behörden, Berlin, 1893.

Drews: Grundzüge einer Verwaltungsreform, 1917.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., 1914.

Friedrich: im Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen: von Stier-Somlo, Bd. I., 1919.

Genzmer: Die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen, Berlin, 5. Aufl., 1914.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin, 1887.

— in Holtzendorffs Rechtslexikon, Leipzig, 1881.

Giese: Der Beamtencharakter der Direktoren etc., 2. Aufl., 1912.

Gneist: Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates, Berlin, 1870.

— Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung oder das System des Selfgouvernement, Berlin, 2. Aufl., 1863.

Günter: Die Rechte und Pflichten des preußischen Amtsvorstehers, Aschersleben, 1926.

Haenel: Deutsches Staatsrecht, 1892.

Hahn: Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg etc. vom 13. Dezember 1872, Berlin, 1873.

Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Beziehung, in Staats- und Völkerrechtlichen Abhandlungen von Jellinek und G. Meyer, Bd. I, 1901.

— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 1927, 5/6. Aufl.

Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen im Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens, 1916.
— Grundriß des preußischen Kommunalrechts, 2. Aufl., Berlin, 1927.
— Was wird die neue Landgemeindeordnung der Landbevölkerung bringen? Berlin, 1922.
— Zum gegenwärtigen Stand der preußischen Verwaltungsreform, in Arch. f. Oeffentl. R., 5,113 ff. (Neue Folge) 1923.
— in Zeitschrift der Landgemeinden, herausg. von dem Verband der preußischen Landgemeinden in Berlin, 4. Jahrg. 1926, Nr. 1, S. 1 ff.
— in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 2, S. 223 ff., Berlin-Leipzig 1925.
— in Jahrb. des öffentl. Rechts, 1926, Bd. 14, S. 277 ff.
Herz: Selbstverwaltung und Polizei, Diss. 1924.
Jebens: Verwaltungsrechtliche Aufsätze, 1899.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl., 1922.
— Gesetz und Gesetzesanwendung, 1913.
— System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1905. Tübingen 1919.
Keil: Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen, Freiburg i. B. und Leipzig 1896.
— Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 43.
Kinne: Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen, 1908.
Kormann: Einführung in die Praxis des Verwaltungsrechts, Heft 1, Hannover 1914.
— System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, 1910.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., 1911.
— Rechtsgutachten, in Preuß. Verw. Bl. 31, 541.
Leidig: Preußisches Stadtrecht, 1891.
v. Leyden: Das Gemeindewahlrecht in Preußen seit der Staatsumwälzung, Berlin, 1925.
Matthias: Die städtische Selbstverwaltung in Preußen, 1911.
Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1917, 3. Aufl., 1924.
— in Staatrechtlichen Abhandlungen, Festgabe für Laband, Bd. I, S. 1 ff., Tübingen, 1908.
Merk: Die rechtliche Stellung des Gemeindevorstehers und der Schöffen, Greifswalder Diss., 1910.
Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, 1919.

Nöll-Freund: Kommunalabgabengesetz, 8. Aufl., 1919.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, in Preußen, Berlin 1926.
Preuß: Städtisches Amtsrecht, 1902.
— Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, in Handbuch der Politik, 2. Aufl., Bd. V, S. 266 ff.
— in staatsrechtlichen Abhandlungen, Festgabe für Laband, Bd. II, S. 197 ff., Tübingen, 1908.
— Gemeinde, Reich, Staat als Gebietskörperschaften, 1889.
v. Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze, 2. Auflage 1911.
Rosin: Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. B., 1886.
Schmitz: Die Entstehung der preußischen Kreisordnung von 1872, Berlin 1917.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leiwzig, 1897.
Schultz: Die Rechtsstellung des Amtsvorstehers, Greifswalder Diss., 1913.
Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, 1881.
v. Stengel: Die Organisation der preußischen Verwaltung, Leipzig, 1884.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, 1919.
— in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehre, 2. Heft 1925, S. 122 ff.
Vogeler: Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach preußischem Recht, Würzburger Diss., 1914.
Vogels: Der Kommunalbeamtenbegriff des preußischen Rechts, 1926, in Verw. Arch. Nr. 31, S. 32 ff.
Waldecker: Ueber den Begriff der Korporation des öffentlichen Rechts, Berlin 1913.

Der neue Entwurf für eine preußische Landgemeindeordnung nebst den Beschlüssen des 21. Ausschusses, s. Nr. 6260 A/C, Preußischer Landtag, 2. Wahlperiode, 1. Tagung, 1925/27. Drucksachen Nr. 100.

Zur Klärung der Verhältnisse zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in den östlichen Provinzen Preußens soll nach einem geschichtlichen Ueberblick über die Entwicklung der Stellung des Amtsvorstehers und des Gemeindevorstehers die heutige Rechtsgestaltung sowie die Rechtsnatur von Gemeinde- und Amtsbezirk, soweit sie als Grundlage für die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher dienen, dargelegt werden. Nach der Besprechung der Eigenschaft des Amtsvorstehers als mittelbaren Staatsbeamten und des Gemeindevorstehers als Kommunalbeamten, daneben auch als mittelbaren Staatsbeamten, die auf die praktische Handhabung des Verhältnisses zwischen Amtsvorsteher hinweist, werden die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher erörtert. An diese schließt sich die Besprechung der das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher berührenden Bestimmungen des Entwurfs der neuen Landgemeindeordnung.

§ 1.

Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des Amtsvorstehers und der des Gemeindevorstehers.

Die Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preußens vom 13. Dezember 1872[1]/1881[2] bildet den Abschluß einer Entwicklung des ländlichen Verfassungslebens in den östlichen Provinzen Preußens, die sich über mehrere Jahrhunderte erstreckt hatte.

Die um die Mitte des 12. Jahrhunderts einsetzende und bis ins 14. Jahrhundert währende Kolonisation der Gebiete des nordöstlichen Deutschlands, die gegenwärtig die östlichen Provinzen des preußischen Staates bilden, erfolgte in der Form der Bildung neuer Dorfgemeinden und der Schaffung eines ritterschaftlichen Großgrundbesitzes.

Die vom Reich oder vom deutschen Orden mit den eroberten Ländereien belehnten geistlichen und weltlichen Fürsten verliehen Grund und Boden zu bestimmten Rechten weiter.[3]

Die Gründung der Dorfgemeinden erfolgte gewöhnlich nach Schulzenrecht, d. h. der Landesherr übertrug einem Unternehmer

---

1) GS. 1872 S. 41 unter Nr. 8080.

2) Andere und ergänzende Fassung GS. 1881 S. 180.

3) Schoen a. a. O. S. 41 ff, vgl. Lette. D. ländl. Gemeinde- und Polizeiverf. i. Preuß. östl. u. Mittelprov. 1848. Genzmer, Entstehung d. Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke. 1891.

bäuerlichen Standes (locator) ein Gut bestimmter Größe (als Schulzengut) in einer größeren Feldmark mit der Verpflichtung, die Feldmark in bäuerliche Besitzungen abzugrenzen, darauf Kolonisten anzusiedeln und in der so von ihm geschaffenen freien Dorfgemeinde das Schulzenamt zu übernehmen.

Das Schulzengut wurde entweder nach einem sehr verschieden entwickelten Sonderrecht zu erblichem Eigentum (der Unternehmer heißt dann „Erbschulze") oder gegen Leistungen, die in der Stellung des Lehnpferdes gipfelten, zu erblichem Lehen („Lehnschulze") ausgegeben.

Die erforderlichen Leistungen für die Amtsverwaltung ruhten auf dem Schulzengut als Reallast.[4]

Der Erb- bezw. Lehnschulze war Organ des landesherrlichen Vogtes und übte als solcher die Gerichtsbarkeit und Polizei in gewissem Umfang aus.

Daneben war auch die Gründung höriger Dorfgemeinden möglich, wenn nämlich mit der Anlegung eines Dorfes ein Adliger als Unternehmer zu „adligen Rechten" beliehen worden war. Ein solcher Unternehmer hatte dann das Recht, die Dorfstellen mit hörigen Leuten zu besetzen, welche seine eigenen Untertanen wurden, und die an Grund und Boden nicht Eigentum, sondern nur ein Nutzungsrecht erwarben.

Die Entstehung des ritterschaftlichen Grundbesitzes[5] erfolgte unabhängig von der Gründung der Dorfgemeinden aus dem Bedürfnis der Landesverteidigung. Die für die weiten Landstrecken des östlichen Deutschlands erforderliche Militärmacht suchte sich der Landesherr dadurch zu sichern, daß er große Teile des Landes gegen die Verpflichtung zur ritterlichen Kriegsdienstleistung an Adlige — nur sie konnten Ritterdienste leisten — vergab. Als Entgelt für die Kriegsdienstlast waren die Ritterhufen frei von Abgaben. Diese Rittergüter unterstanden zunächst unmittelbar dem landesherrlichen Vogt, der die Gerichtsbarkeit ausübte.

Im 13. und 14. Jahrhundert wurden nach und nach die landesherrlichen Rechte (Polizeigewalt, Gerichtsbarkeit, Besteuerungsrecht) auch in den freien Dorfgemeinden durch Entäußerung des Landesherrn als Entgelt für Finanzhilfen den Besitzern der Rittergüter, den Grundherren, teilhaftig.

Hatten schon die Grundherren nach Bewidmung besonders der slavischen Dörfer mit deutschem Recht bei der daraus sich ergebenden

4) Vgl. ALR. II, 7, §§ 48, 49.

5) Vgl. Bornhak, Entstehung d. Rittergutsbesitzes i. Forsch. dtsch. Gesch. XVI, S. 25 ff.

Notwendigkeit eines von der Grundherrschaft zu ernennenden Schulzen kein privilegiertes Schulzengut geschaffen, sondern nur eine mit einigen Vorrechten, gewöhnlich auch mit etwas Grundbesitz ausgestattete Persönlichkeit ihrer Wahl auf Widerruf als den Vorsteher der Landgemeinde gesetzt (Setzschulze),[6] so griff die Einrichtung der Setzschulzen, nachdem sich in den deutschen Kolonistendörfern durch Kauf oder Aussterben der nach Erb- oder Lehnrecht angesetzten Familie und auf andere Weise die Zahl der Erb- und Lehnschulzen verringert hatte, auch hier um sich. Die von der Grundherrschaft völlig abhängigen Setzschulzen traten an Stelle der Erb- und Lehnschulzen, die sich nur auf den landesherrlichen und besonders in Schlesien auch in den ehemals geistlichen Besitzungen in nennenswerter Weise hielten. Dazu kam, daß der Mangel fester Grenzen zwischen Bauernhöfen und dem Rittergut von den Rittergutsbesitzern zur Vergrößerung ihres Besitztums benutzt wurde. Nicht nur die sogen. „wüste Hufen" — das sind die infolge Krieges und Seuchen verlassenen und verödeten Bauerngehöfte — wurden zum Vorwerk des Rittergutes hinzugeschlagen, sondern auch besetzte Bauerngehöfte wurden ausgekauft und den Bauern wurden sogar wider ihren Willen die Höfe genommen. (sogen. Bauernlehen).[7]

So verwischten sich die Grenzen zwischen den ehemals freien Dorfgemeinden und dem Rittergut immer mehr zugunsten des ritterschaftlichen Großgrundbesitzes, und so kam es schließlich dazu, daß auch der Erb- und Lehnschulze dort, wo er sich gehalten hat, im 17. Jahrhundert je nach Gegend und ihrer Geschichte mehr oder weniger seine Unabhängigkeit als Organ des landesherrlichen Vogtes verloren hatte und, wie der Setzschulze, Polizei- und Gerichtsorgan des Patrimonialherren in der inzwischen auch meist aus erbuntertänigen Bauern bestehenden Landgemeinde geworden war.

Die Rechte des Bauern schützte zuerst Friedrich Wilhelm I., indem er sich gegen das Bauernlegen wandte.[8]

Dann sorgte Friedrich der Große durch weitere Edikte für den rechtlichen Bestand der Bauernstellen[9] und schuf damit den Anfang einer Feststellung der räumlichen Grenzen zwischen Gemeindebezirk und Rittergut.

---

6) ALR. 7 II § 47.

7) 1540 hatte Joachim II. dieses Recht dem Adel in Brandenburg ausdrücklich zugesprochen, vgl. Schoen, a. a. O. S. 42 f; Schulze D. Staatsrecht I S. 478 f; Friedrich, a. a O. I S. 400 f.

8) Edikt vom 29. Juni 1714; vom 30. März und 31. August 1717; s. Schoen S. 55.

9) Es wurden „Normaljahre" festgesetzt, von denen ab die Einverleibung von Bauerngehöften zum Vorwerk des Rittergutes als unberechtigt galt.

Immerhin kannte Preußen zur Zeit Friedrichs des Großen auf dem Lande als unterste kommunale Einheit nur das Dominium.

Das Allgemeine Landrecht (II, 7 §§ 18/494) regelte als erstes Gesetz, wenn auch nur subsidiär, die ländlichen Verhältnisse nach allgemeinen Grundsätzen. Es gibt aber lediglich ein Spiegelbild des ländlichen Verfassungslebens, wie es am Ende des 18. Jahrhunderts geschichtlich geworden war. Durch die Anerkennung der Dorfgemeinde als öffentliche Korporation[10] war zwar anerkannt, daß sich die Gemeinde u. U. autonomisch weiterentwickeln könne, das war aber auch alles. Alle Aufsichtsrechte, Gerichtsbarkeit und Polizei, über die noch immer erbuntertänige Dorfgemeinde übte die Gutsherrschaft. Die Gemeinde hatte noch keine Gemeindevertretung, sie war lediglich Realgemeinde, privatwirtschaftlicher Verband ohne politischen Gemeindecharakter. Der an der Spitze der Gemeinde stehende Schulze, der die Gemeindeverwaltung leitete und Organ der obrigkeitlichen Gewalt war, daher auch mit gewissen von dem Gutsherrn abgeleiteten polizeilichen Befugnissen ausgestattet war, war auch nach ALR. von der Gutsherrschaft zu bestellen oder — falls das Schulzenamt mit dem Besitz eines Grundstücks verbunden war (Erb- und Lehnschulze) — zu prüfen und zu bestätigen. Es ruhte also auch nach ALR. die ganze Gemeindeverwaltung ihrem Schwerpunkt nach in der Hand des Patrimonialherren.

Die Landgemeindeverhältnisse haben durch die Stein-Hardenberg'sche Reform nur eine unvollkommene Weiterbildung erfahren. Zwar hatte das Edikt vom 9. X. 1807[11]) die Erbuntertänigkeit aller Bauern beseitigt, und das Edikt vom 14. IX. 1811[12] hatte ferner bewirkt, daß den Bauern die Freiheit des Eigentums gegeben wurde, womit „fortan das Eigentum der bäuerlichen Gemeinde dem Eigentum der Gutsherrn gegenübertrat; es entstanden Grenzen zwischen Gemeinde und Gutsbezirk".[13] Aber alle Versuche,[14] Rittergut und Landgemeinde nach ihrer Trennung auf einer gesetzlichen Grundlage weiter fortzubilden, scheiterten.[15] Gutsherrliche Polizeigewalt und Patrimonialgerichtsbarkeit blieben stehen.

---

10) II 7 §§ 46 ff.

11) Betr. den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner, GS. 1806/10 S. 170.

12) Betr. Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse, GS. S. 281 mit der Deklaration vom 29. Mai 1916, GS. S. 154.

13) OVG. 2, 120, 164; 5, 120; 7, 190 ff. Zur Regulierung werden Generalkommissionen eingesetzt. VO. v. 20. Juni 1817, GS. S. 161.

14) Vgl. über weitere Versuche Schoen S. 55.

15) Vor allem scheute man sich stets, das Bestehende ohne dringendes Bedürfnis abzuändern.

Die Verfassung vom 5. Dezember 1848 und das Gesetz vom 2. Januar 1849 hatten dem Staat die Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt der Gutsherren übertragen und mit Art. 105 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 und in Ausführung dazu mit Erlaß einer Gemeindeordnung vom 11. März 1850 (GS. S. 213) war die gutsherrliche Polizeigewalt und patrimoniale Gerichtsbarkeit beseitigt worden.

Noch aber war die neue Gemeindeordnung von 1850 kaum in Anfängen durchgeführt, da wurde ihre weitere Durchführung durch einen am 19. Juni 1852 ergangenen königlichen Erlaß gehemmt.[16] Durch die Gesetze vom 24. Mai 1853 (GS. S. 228, 238) wurde Art. 105 pr. Verf. Urk. und die Gemeindeordnung selbst aufgehoben bezw. außer Wirksamkeit gesetzt.

Während nun das Gesetz vom 14. April 1856 (GS. S. 353) die Uebertragung der Patrimonialgerichtsbarkeit des Gutsherrn auf den Staat bestätigte, hat das ebenfalls am 14. April 1856 erlassene Gesetz betreffend die ländlichen Obrigkeiten (GS. S. 354) die gutsherrliche Polizeigewalt und das gutsherrliche Ernennungsrecht für den Dorfschulzen und die Schöffin wieder hergestellt.

Dieser Rechtszustand blieb bestehen, bis sich neuzeitliche Reformbestrebungen in der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 durchzusetzen vermochten.

Die Notwendigkeit einer gänzlichen Reform des ländlichen Verfassungslebens in den östlichen Provinzen Preußens wurde laut Kommissionsbericht der seitens des Herrenhauses eingesetzten Kommission „zur Vorberatung des vom Abgeordnetenhaus hierher gelangten“ Entwurfs einer Kreisordnung zunächst verneint. Es habe sich die Landgemeindeverfassung den Bedürfnissen der Zeit entsprechend fortentwickeln können, jedenfalls im großen und ganzen in der Tat auch fortentwickelt, und dabei erfreuten sich die Gemeinden eines so hohen Grades von Freiheit, wie sie die westlichen Provinzen mit ihren kodifizierten Gemeindeordnungen nicht kannten. Ein praktisches Bedürfnis zur Aenderung liege nicht vor. Bereits der Minister Graf Schwerin habe bei Vorlegung des Entwurfs einer Kreisordnung vom 21. März 1860 im Abgeordnetenhaus sich geäußert, daß ohne eine neue Gemeindeordnung eine angemessene Reorganisation der Gemeinden auf Grund der §§ 4, 11 und 12 des Gemeindegesetzes vom 14. April 1856 lokal

16) Die Durchführung scheiterte an der gleichen Regelung trotz verschiedenartigster Verhältnisse: Stadt und Land, Groß- und Kleinbesitz wurden unterschiedslos behandelt; auch spielte die Sprödigkeit der Landbevölkerung eine hemmende Rolle. S. Brauchitsch III S. 150.

in der Gemeinde erfolgen könne. In der Zwischenzeit von 12 Jahren hätten Regulierungen vielfach stattgefunden, und der jetzige Minister Graf zu Eulenburg habe in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 19. X. 1869 selbst ausgesprochen, daß von irgend einem Mangel an gesetzlichen und Gewohnheitsbestimmungen bezüglich des Gemeindelebens nicht die Rede sei, das kommunale Leben ein ganz frisches sei, und daß eine Gemeindeordnung mehr zum Nutzen der sie handhabenden Behörden, als zum Nutzen der Gemeinde gedient haben würde. Der Erlaß einer kodifizierten Gemeindeordnung, der — nach Ansicht der königlichen Regierung — eine notwendige theoretische Konsequenz des vorliegenden Entwurfs der Kreisordnung sei, würde ein legislatorisches Experiment nach theoretischen Gesichtspunkten sein.

Ferner seien die Vorzüge der gutsherrlichen Polizei garnicht zu verkennen, sie sei, wie keine andere, billig und wohlwollend; die großen Grundbesitzes seien mit den gesamten Interessen des Bezirkes verwachsen und hätten das lebendigste Interesse an Erhaltung von Ordnung und Sitte, wie an der Vermeidung aller Polizeiwillkür und unnötigen Beschränkungen freier wirtschaftlicher Bewegung.

Diese der Aufrechterhaltung der gutsherrlichen Polizeigewalt und bisherigen Landgemeindeverfassung günstigen Stimmen drangen nicht durch gegenüber den Gesichtspunkten, die von den Freunden des neuen Kreisordnungsentwurfs, sowie von der Regierung selbst geltend gemacht wurden.

Wenn man auch nicht die vornehmlich bei der Polizeiverwaltung in den Domänenbezirken zutage getretenen Mängel besonders hervorhob, sogar dagegen anerkannte, daß das Institut der gutsherrlichen Polizei sich häufig bewährt habe und die Abschaffung gerade bei den betroffenen Guts- und Gemeindeangehörigen wenig befürwortet werde, so vertrat doch die Mehrzahl der Abgeordneten die Ansicht, daß die Beibehaltung der gutsherrlichen Polizeigewalt im Rahmen der neuen Kreisordnung nicht angängig sei. In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 16. März 1872 hatte der Berichterstatter der Kommission zur Vorberatung des im Dezember 1871 vorgelegten Kreisordnungsentwurfs[17] daher ausgeführt, es müßten die Landgemeinden emanzipiert werden von einer Einrichtung, deren historische Basis und Berechtigung weggefallen sei in dem Augenblick, als die Erbuntertänigkeit aufhörte. Die gutsherrliche Polizeigewalt sei eine Folge des Verhältnisses

17) Abgeänderter Entwurf der Kreisordnung von 1869.

von Gutsherren zu ihren Erbuntertänigen gewesen; sie hätte keinen Sinn mehr gegenüber freien Bauern, gegenüber freien Gemeinden, die aus freien Bauern bestehen.

Bereits die Motive zum Regierungsentwurf von 1869 hatten die Abschaffung der gutsherrlichen Polizeigewalt eingehend begründet. Abgesehen von den prinzipiellen staatsrechtlichen Gesichtspunkten, welche gegen die Fortdauer der Verbindung des Rechtes obrigkeitlicher Gewalt mit dem Besitz gewisser bevorrechtigter Güter ohne Rücksicht auf die Person des Besitzers sprächen, fände auch aus praktischen Gründen die Reformbedürftigkeit der ländlichen Polizeiverwaltung allgemeine Anerkennung. Die Käuflichkeit des Rittergutsbesitzes und der damit verbundenen polizeiobrigkeitlichen Gewalt, der infolgedessen eintretende häufige Wechsel in der Person des Polizeiherrn, die sehr häufige Uebertragung der polizeilichen Machtbefugnisse an Wirtschafts- oder Forstbeamte, Pächter usw., welche als aufkündbare gutsherrliche Diener oder Pächter noch häufiger wechselten als ihre Mandanten, außerdem in vielen Fällen noch völlig ungeeignet für die ihnen übertragene Aufgabe seien, machten bei der immer größeren Zunahme der Bevölkerung und Kultur auf dem platten Lande eine Reform dringlich.

Alle diese Gründe für Abschaffung der gutsherrlichen Polizeigewalt waren bei der Mehrzahl der Abgeordneten ausschlaggebend, und ohne nennenswerten Widerspruch konnte der Minister des Innern Graf zu Eulenburg in der Sitzung des Herrenhauses vom 22. X. 1872 aussprechen, daß die vereinzelten Rufe nach Aufrechterhaltung der gutsherrlichen Polizei keine Berechtigung hätten, zumal solche Polizei gegenüber der Beweglichkeit der Bevölkerung versagt habe, und daß er glaube, daß der bisherige Zustand zweckmäßig verbessert werde durch die Art und Weise, die der Entwurf vorschlage.

Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 hat denn auch in § 46 die gutsherrliche Polizeigewalt ausdrücklich aufgehoben und als eine der wichtigsten Neuerungen die Bildung von Amtsbezirken eingeführt. § 47 Kreisordnung lautet: „Behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten wird jeder Kreis, mit Ausschluß der Städte, in Amtsbezirke eingeteilt“. Nach § 50 Kreisordnung sind die Organe der Amtsverwaltung in den Amtsbezirken nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes der Amtsvorsteher und der Amtsausschuß.

Die Bildung von Amtsbezirken und die Schaffung des Amtsvorstehers war das Ergebnis wiederholter eingehender Prüfung der

tatsächlichen Verhältnisse auf dem Lande zum Zwecke einer geeigneten Durchführung der als notwendig erkannten Reform der gutsherrlichen Polizeigewalt.

Bereits die Motive zum Gesetzentwurf vom 11. Januar 1862, betreffend die ländliche Polizeiverfassung in den sechs östlichen Provinzen der Monarchie[18] hatten zu der Frage eingehend Stellung genommen, wem die Polizeiverwaltung auf dem Lande nach Abschaffung der gutsherrlichen Polizeigewalt am besten übertragen würde, und diese Ausführungen kehren auch in den Motiven zum Regierungsentwurf von 1869 bezüglich der §§ 46 ff. der Kreisordnung wieder, bezw. wurde hierin auf diese früheren Ausführungen verwiesen. Danach kamen seinerzeit drei Wege für eine Reform der Polizeiverwaltung in Betracht und zwar

1. die Uebertragung der Ortspolizeiverwaltung an die Gemeindevorsteher,
2. die bureaukratische Hilfe,
3. die Schaffung des Amtsvorstehers, d. h. die Uebertragung der örtlichen Polizeiverwaltung innerhalb kleinerer Bezirke an angesehene und unabhängige Männer als ein unentgeltlich auszuübendes Ehrenamt.

Zu 1. Die Uebertragung der Ortspolizeiverwaltung an die Gemeindevorsteher erschien nach den Motiven zum Gesetzentwurf vom 11. Januar 1862 deswegen unzweckmäßig, weil abgesehen von der geringen Leistungsfähigkeit der Schulzen der Widerstreit zwischen den Aufgaben der Polizeiverwaltung und den Interessen kleiner Kommunalverbände unvermeidlich schien. Die Bildung größerer Kommunalverbände aber, deren Vorsteher die zur selbständigen Handhabung der Ortspolizei erforderliche Bildung besitzen könnten, hätten eine völlige Umbildung des damaligen Gemeindewesens bedingt, deren Durchführung in den östlichen Provinzen nicht mit einem Schlage möglich schien, — nach den Motiven jedenfalls solange nicht möglich schien, als „das bisherige Subjektions-Verhältnis der bäuerlichen Dorfgemeinden vergessen ist und im Wege der Spezialgesetzgebung gemeinsame Interessen und Pflichten für alle Angehörigen des größeren Verbandes geschaffen sind".

Zu 2. Die bureaukratische Hilfe bei der Uebernahme der ländlichen Polizeiverwaltung in Form der Uebertragung an königliche Distriktkommissare oder an die Landräte unter Verstärkung ihres Exekutivpersonals schien aus allgemeinen politischen Erwägungen heraus nicht wünschenswert. In Posen hatte man mit den Distrikts-

18) Sten. Ber. d. Abgordn.-Hauses 1862, 2. Bd. der Anlagen, Aktenstück Nr. 3.

kommissaren so schlechte Erfahrungen gemacht, daß niemand mehr an diese Einrichtung als für die östlichen Provinzen in Frage kommend dachte. Einem Versuch der Uebertragung der Ortspolizei an den Landrat in Sachsen, der, wenn auch nicht geradezu völlig verfehlt, so doch auch nicht befriedigend ausgelaufen war, stand ein Versuch dieser Art im Regierungsbezirk Gumbinnen gegenüber, der „zum völligen Bankerott der Kreisverwaltung geführt hat". Es bestand bei dieser Lösung die Befürchtung, daß nachteilige Einwirkungen auf die Stellung des Landrats im Kreise unausbleiblich seien. Das so wichtige Vertrauen zum ersten Beamten des Kreises schien gefährdet, denn ein Lokalpolizeiverwalter, der in der Ferne wohnt und aus der Ferne wirkt, könne kaum dem Vorwurf entgehen, entweder für unnütz und unzureichend oder für rücksichtslos gehalten zu werden. Letzten Endes schien auch die nötige Vermehrung der Kosten für solche Lösung nicht zu sprechen.

Zu 3. Die oben ausgeführten Mängel hinsichtlich der Uebertragungsmöglichkeiten der ländlichen Polizeiverwaltung in den östlichen Provinzen wollte und konnte man nicht mit in Kauf nehmen, und so blieb nur übrig, besondere Verwaltungsbezirke zu schaffen, die eine mittlere Größe hatten, also erforderlichenfalls mehrere kleinere Landgemeinden und Gutsbezirke umfaßten, und innerhalb dieser Bezirke die örtliche Polizeiverwaltung angesehenen und unabhängigen Männern als unentgeltlich auszuübendes Ehrenamt zu übertragen.

§ 2.

Die heutige Rechtsgestaltung von Amtsbezirk und Landgemeinde.

Nach der Regierungsvorlage von 1871 war ursprünglich beabsichtigt, den Amtsbezirk lediglich als staatlichen Verwaltungsbezirk — als eine Ergänzung der Gemeinden und Gutsbezirke nach der staatlichen Seite hin — in Erscheinung treten zu lassen. Das Amt des Amtsvorstehers war gedacht als ein im Auftrag und unter der Autorität der höchsten Staatsgewalt auszuübendes obrigkeitliches Ehrenamt. An Stelle des § 50 Kreisordnung „die Organe der Amtsverwaltung in den Amtsbezirken sind nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes der Amtsvorsteher und der Amtsausschuß", hieß es in dem Regierungsentwurf nur: „In einem Amtsbezirk wird die Polizei im Namen des Königs von einem Amtsvorsteher als ein Ehrenamt verwaltet".

Hierbei war einem wichtigen Gesichtspunkt Rechnung getragen worden, unter dem die Reformbestrebungen für die ländliche Verfassung in den östlichen Provinzen Preußens standen. Die Aufgabe

der Kreisordnung war vor allem darin zu sehen, daß den Verwaltungsinstitutionen diejenige Struktur gegeben werden sollte, welche dem Geist des derzeitigen Verfassungslebens entspräche. Es handelte sich nicht so sehr um kommunale, als vielmehr um staatliche Gesichtspunkte. Es handelte sich um die Neugestaltung der bisher dem unmittelbaren Staats- und Beamtentum vorbehaltenen Verwaltung.[1] Diese Neugestaltung hängt zusammen mit dem Begriff „Selbstverwaltung", der unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten die damaligen Reformbestrebungen beherrschte. Der eine Begriff der Selbstverwaltung — es ist der, dem die Regierung in ihrer Vorlage Rechnung getragen hat — hatte durch Rudolf v. Gneist[2] Gestalt gewonnen infolge der von ihm vermittelten Kenntnis der englischen Verwaltungsgeschichte. Nach Gneist[3] ist die Selbstverwaltung die Wahrnehmung von Funktionen der inneren Landesverwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte im Gegensatz zu besoldeten Berufsbeamten.

Der Gneist'sche Selbstverwaltungsbegriff ist heute allgemein als ein politisches, gesetzgeberisches Prinzip erkannt, dem eine positivrechtliche Bedeutung nur mittelbar zukommt.[4] Gneist[3] selbst erkennt an, daß auch die Ehrenbeamten, die ja für ihn das Wesenmerkmal der Selbstverwaltung bilden, Rechte und Pflichten der Staatsbeamten haben. „Die Verwaltung muß daher ihrer rechtlichen Natur nach dieselbe sein, gleichviel ob sie von Ehren- oder Berufsbeamten, von besoldeten oder unbesoldeten Beamten geführt wird. Aus dem gleichen Grunde muß es aber ebenso gleichgültig sein, ob die Beamten durch Wahl oder durch Ernennung ihr Amt erlangen.[5]"

Wenn demnach der Berichterstatter der Kommission des Abgeordnetenhauses über den Kreisordnungsentwurf[6] ausführte: „Die Vorlage erstrebt die Dezentralisation der Verwaltung, und zwar nicht nur dadurch, daß in die Glieder hinein die Tätigkeit verlegt wird, sondern auch noch einen Schritt weiter dadurch, daß diese Glieder wiederum die Partikular-Verwaltung nicht durch berufsmäßige Beamte führen, sondern den Beteiligten selbst in Gestalt von Ehrenämtern übertragen", und an anderer Stelle: „Die rechte Durchführung und die rechte Bedeutung der Selbstverwaltung wird dann

1) Vgl. Berichterstatter d. Kommission zur Vorberatung des im Dez. 1871 vorgelegten Kreisordnungsentwurfs in der Sitzung v. 16. 3. 1872 des Abgeordnetenhauses.
2) Ein Vorläufer Gneists war Vincke, 1808. Vgl. Keil, Landgemeindeordn. S. 86. Vgl. die Schriften Gneists a. a. O.
3) Kreisordnung S. 9.
4) Sarway, Allgem. Verwaltungslehre S. 100 ff und Loening, Verwaltungsrecht S. 35 ff, sowie Bornhak, Staatsrecht II S. 108 verstehen unter Selbstverwaltung nur den Gneist'schen Begriff. Vgl. Peters a. a. O. S. 18; auch Anm. 2 ebenda.
5) Peters, Grenzen S. 18.
6) Am 16. 3. 1872.

gesichert sein, wenn man ihren Schwerpunkt in das Ehrenamt hineinlegt", so ist hier einmal das politische Prinzip der Selbstverwaltung (nach Gneist) zu erkennen, daneben aber Merkmale, die einem anderen Begriff der Selbstverwaltung angehören, einem juristischen, deutschrechtlichen, der in Preußen 1808 in den Institutionen der Stein'schen Städteordnung verwandt worden ist und der, indem er als dezentralisierte Staatsverwaltung sich kennzeichnete, in der autonomen Verwaltung öffentlicher, besonders wirtschaftlicher Aufgaben durch die Verbände und in der Wahrnehmung obrigkeitlicher Funktionen durch die autonomen Kommunalbehörden gipfelte.

Die konsequenten Anhänger dieses unten noch näher dargelegten juristischen Begriffs der Selbstverwaltung sahen also den Hauptwert der Selbstverwaltung darin, daß die Verantwortlichkeit des Amtsträgers gegenüber dem Verband besteht, der einen autonomen Wirkungskreis besitzt,[7] viel weniger kam es darauf an, ob die Verbände durch berufsmäßige Beamte handeln oder durch Mitglieder, die in freier Tätigkeit ein Ehrenamt übernehmen. Demzufolge wurde auch in erster Linie die Uebertragung der Ortspolizei an kommunale Organe verlangt, und man mußte diese, da weder der Kreis noch die Landgemeinde als lokale Polizeibezirke dienen konnten, in den Vorstehern neu zu bildender Samtgemeinden finden.[8]

Demgegenüber verteidigte die Regierung, während im übrigen die Reform sich als Fortbildung auch des deutschen Selbstverwaltungsbegriffs darstellen sollte, in den Amtshauptleuten[9] das Prinzip des self-government ohne Anlehnung an eine kommunale Zwischenbildung zwischen Kreis und Gemeinde[10]. Man befürchtete vor allem, die Bildung von Samtgemeinden werde das kommunale Leben der einzelnen Gemeinde gänzlich töten, sowie andererseits das Leben, welches in den Kreisen bestände, absorbieren.

Bekämpfte die Regierung so das Bestreben, aus dem Amtsbezirk durch zwangsweise Zusammenlegung der Gemeinden eine Samtgemeinde zu machen, so erklärte sie sich doch nicht gegen die Erleichterung einer freiwilligen Vereinigung von Gemeinden in den Amtsbezirken. „Der Zweifel daran, ob eine dem entsprechende Institution werde lebendig werden, hat die Regierung abgehalten, eine auf ihre Hervorru-

---

7) Die „selbständige" Stellung der Gemeinden war als notwendig geschichtlicher Gegensatz gedacht gegenüber der seit Friedrich Wilhelm I. immer mehr herabgesetzten Freiheit der Gemeinden. Vgl. Stier-Somlo, Veröffentlichungen S. 132. Ebenda auch Helfritz S. 223 ff: Rosenthal S. 250.

8) Vgl. Antrag Hoverbek, 15. Oktober 1869, Anl. Sten. Ber. Abgeordn.-H. I S. 272; Lasker, Verhandl. Abgeordn.-H. S. 114 ff.

9) Die Bezeichnung wird später in Amtsvorsteher geändert.

10) Verhandl. d. Abgeordn.-H. S. 94.

fung zielende Bestimmung schon in ihrem eigenen Entwurf in Vorschlag zu bringen."[11] Einen Uebergang der Ortspolizeiverwaltung in die Selbstverwaltung im juristischen Sinne, ohne daß der Träger der Ortspolizei dem Staat verantwortlich sei, konnte und wollte die Regierung in Preußen nicht dulden, denn bezüglich der Polizeiverwaltung in Preußen bestand von jeher im Staatsinteresse ein staatliches Monopol, das gerade durch Einführung der Amtsbezirke organisatorisch gesichert werden sollte.[12]

Eine Einigung der verschiedenen Reformbestrebungen kam auf der Grundlage und in der Form zustande, daß der Amtsbezirk eine körperschaftliche Organisation erhalten[13] und er die Möglichkeit haben sollte, durch übereinstimmenden Beschluß des Amtsausschusses,[14] des Organs der Amtsverwaltung neben dem Amtsvorsteher, bestehend aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke (§ 51, Nr. 1 Kreisordnung), einzelne Kommunalangelegenheiten zu übernehmen. (§ 53 Kreisordnung). Der ehrenamtliche[15] Amtsvorsteher war jedoch vom Oberpräsidenten zu ernennen auf Grund der Vorschlagslisten des Kreistages, in welche aus der Zahl der Amtsangehörigen alle zu Amtsvorstehern befähigten Personen aufzunehmen waren, (§ 56, I und II Kreisordnung) und unterstand bezüglich der Ortspolizeiverwaltung dem Landrat als seinem Vorgesetzten (§ 77, II und § 67, II Kreisordnung).

So ist mit §§ 46 ff. Kr. O. der Amtsvorsteher und der Amtsbezirk als staatlicher Verwaltungsbezirk und als „Amtsverband" geschaffen worden, während in §§ 22 ff. Kr. O. die Stellung des Gemeindevorstehers den die Kreisordnung beherrschenden Reformbestrebungen entsprechend geändert worden war. Alle Gerechtsame und Pflichten der Erb- und Lehnschulzen wurden aufgehoben (§§ 36 ff. Kr. O.), das Ernennungsrecht des Gutsbesitzers bezw. sein Prüfungs- und Bestätigungsrecht entfiel, und der Gemeindevorsteher ist nunmehr gemäß § 23 Kr. O. von der Gemeindeversammlung bezw. Vertretung zu wählen. Nach § 26 Kr. O. bedarf die Wahl der Bestätigung durch den Landrat.

11) Minister Eulenburg, Sten.Ber. S. 1372.
12) Vgl. Peuter, Pr.Verw.Bl. Bd. 47 S. 437, R.G. 73, 201.
13) Vgl. §§ 50 und 55 Kreisordnung.
14) In Amtsbezirken, die nur aus einem Gutsbezirk bestehen, entfällt der Amtsausschuß. § 51 Nr. 3 Kr.O. In denen, die nur aus einer Gemeinde bestehen, nimmt die Gemeindeversammlung die Geschäfte des Amtsausschusses wahr. Nur in zusammengesetzten Amtsbezirken besteht der Amtsausschuß, aber auch nur diese sind vorliegend von Interesse, da nur bei ihnen das Verhältnis von Amtsvorsteher zum Gemeindevorsteher in Erscheinung tritt.
15) Vgl. über Ehrenbeamte: Vogels a. a. O. S. 39; Friedrichs S. 162; Klüber, Verw.-Arch. 31, S. 244. O. Mayer II S. 314. Ueber kommissarischen Amtsvorsteher s. Pr.Verw.Bl. 31, 674.

Die Kreisordnung von 1872 wurde am 19. 3. 1881 neu gefaßt (GS. 1881 S. 180).

Die am 3. Juli 1891 ergangene Landgemeindeordnung[17] für die östlichen Provinzen Preußens hob zwar in § 146 die Bestimmungen der Kreisordnung von dem Gemeindevorsteher etc. (§§ 22 ff.) auf, änderte aber nicht die grundsätzliche Stellung der Gemeindevorsteher und der Gemeinden, wie sie in der Kreisordnung geschaffen war.[18] „Sie gibt nur die Ausfüllung des Rahmens der in der Kreisordnung mit bewußter Rücksicht auf eine spätere Neugestaltung der kommunalen Verhältnisse geschaffen war.[16]"

Durch die Landgemeindeordnung § 146 ist aber auch § 53 Kr. O. (s. o.) aufgehoben worden, die bei der Entstehung der Kreisordnung 1872 so umstrittene Bestimmung, wonach die zu einem Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke befugt sind, durch übereinstimmenden Beschluß einzelne Kommunalangelegenheiten dem Amtsbezirke zu überweisen. § 53 Kr. O. ist durch die §§ 128 ff. LGO. ersetzt worden, wonach die Möglichkeit geschaffen wurde, unabhängig von den Amtsbezirken, auf die nur tunlichst Rücksicht zu nehmen war (§ 129 LGO.), die Vereinigung von Landgemeinden zur Wahrnehmung einzelner kommunaler Angelegenheiten herbeizuführen (Zweckverbände) und zwar freiwillig durch Beschluß des Kreisausschusses (§ 128, I LGO.) oder aber, falls das öffentliche Interesse dies erheischen sollte, zwangsweise durch den Oberpräsidenten, nachdem die Zustimmung der Beteiligten im Beschlußverfahren durch den Kreisausschuß ersetzt worden ist (§ 129, II LGO.). Der § 53 Kr. O. hatte kaum irgend welche praktische Bedeutung erlangt. Die Abneigung der ländlichen Bevölkerung in den östlichen Provinzen Preußens gegenüber Gemeindeverbindungen auch in Gestalt der freiwilligen kommunalen Bindungen innerhalb des Amtsverbandes trug wesentlich dazu bei, und an einem Mittel zur Majorisierung widerstrebender Gemeinden fehlte es. Vor allem aber hatte es sich als falsch erwiesen, den Gemeindeverband, der einzelne Kommunalangelegenheiten hätte besser verwalten können als eine kleine Einzelgemeinde, in feste Grenzen zu legen, wie es durch die Anlehnung an den staatlichen Verwaltungsbezirk geschehen ist. Die Verschiedenartigkeit der Zwecke erforderte nicht nur eine verschiedene Größe, sondern auch eine zweckentsprechende Lage des Gemeindeverbandes. Dementsprechend war § 53 Kr. O. durch §§ 128 ff. LGO. ersetzt worden. Im Jahre 1911 sind

---

16) Keil, Landgemeindeordnung S. 13.
17) GS. S. 233, vgl. GS. 1918, S. 55.
18) Vgl. über den geltenden Rechtszustand vor Erlaß der LGO. Brauchitsch S. 149; vgl. Laband a. a. O. I S. 103. O. Mayer II S. 372.

dann durch das Zweckverbandsgesetz (19. Juli 1911, GS. S. 115) alle damit zusammenhängenden Fragen einheitlich geregelt und damit die §§ 128 ff. LGO. aufgehoben worden.

Hatte einerseits die Landgemeindeordnung durch die Aufhebung des § 53 Kr. O. in § 148 die Kompetenz des Amtsausschusses verringert, so wurde andererseits dem Amtsverband durch das Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten in Ausübung obrigkeitlicher Gewalt vom 1. 8. 09 (GS. S. 117) die Haftung für seine Beamten — auch soweit sie obrigkeitliche Funktionen auftragsweise wahrzunehmen hatten — übertragen.

Schließlich trat nach dem Gesetz zur vorläufigen Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 18. Juli 1919 (GS. S. 118) gemäß § 11 anstelle der in § 56 Kr. O. Abs. 1 bestimmten Ernennung des Amtsvorstehers durch den Oberpräsidenten die Wahl des Amtsvorstehers durch den Kreistag und lediglich die Bestätigung dieser Wahl durch den Oberpräsidenten.

Damit ist der gesetzliche Niederschlag von Reformbestrebungen seit 1872, soweit sie für das Verhältnis von Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher zunächst von Belang sind, gekennzeichnet.

§ 3.

Die Rechtsnatur von Landgemeinde und Amtsbezirk.

Zur Feststellung des Verhältnisses zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher bedarf es einer Klärung der Rechtsnatur von Landgemeinde und Amtsbezirk.

A. Die Landgemeinde wird als Kommunalverband bezeichnet, sofern von ihrer Rechtsnatur gesprochen wird, Der Begriff des Kommunalverbandes ist m. E. mit Neuwiem[1] als reiner Erfahrungsbegriff anzusehen, der den Gemeindeverfassungsgesetzen entnommen ist. Zwar gibt es keine gesetzliche Definition des Kommunalverbandes, und auch die Definitionen der Gemeinde, die in der Literatur zu finden sind, weichen voneinander ab, bringen zum Teil zu viel, zum Teil zu wenig.[2] Es lassen sich aber eine Reihe als wesentlich anerkannter Merkmale als Anhaltspunkte für eine Definition des Kommunalverbandes aufzählen, sodaß die Richtlinien für die Erkenntnis der Rechtsnatur der Landgemeinde festzustellen sind.

In einer Reihe von Gemeindegesetzen werden die Kommunalverbände (Gemeinden) als öffentliche Körperschaften bezeichnet.[3] Gleich-

1) Zweckverbände S. 36 ff.
2) Vgl. Peters, Grenzen S. 47 ff.
3) § 9 östl.StO., § 9 westl.StO., § 8 Rhein.StO., § 5 östl.LGO., § 8 Rhein.GO., § 1 ProvO., vgl. Peters, Grenzen S. 47, Anm. 3.

zeitig geht aus den vorerwähnten Gesetzen hervor, daß der Kommunalverband das Recht der Selbstverwaltung im juristischen Sinne als notwendiges Begriffsmerkmal hat.[5] Mit der Kennzeichnung als öffentlichrechtliche Selbstverwaltungskörperschaft ist aber der Begriff des Kommunalverbandes nicht erschöpft. Uebereinstimmung herrscht in der Literatur darüber, daß der Kommunalverband Herrschaftsgewalt (Imperium) besitzen muß.[4] Der Streit, ob diese Herrschaftsgewalt vom Staat abgeleitet oder originär ist, ist m. E. mit der herrschenden Ansicht dahin zu entscheiden, daß sie vom Staat abgeleitet ist. Einigkeit herrscht auch darüber, daß die Herrschaft der Gemeinden (Kommunalverbände) als Grundlage immer ein bestimmtes Gebiet hat. Man spricht daher bezüglich der Kommunalverbände auch von Gebietskörperschaften.[6] Im Zusammenhang mit diesem letzten Merkmal ergibt sich auch stets das Recht der Kommunalverbände, „alle dem örtlichen Bedürfnis entspringenden Aufgaben zu erledigen", die nicht schon von anderer Stelle übernommen oder einer solchen durch Gesetz übertragen sind, (vgl. Peters S. 56 Nr. 4a), d. h. das Merkmal der Totalität des Wirkungskreises.[7] Die Berücksichtigung dieser vorstehend als notwendig bezeichneten Merkmale eines Kommunalverbandes findet sich in der Definition von Peters,[8] wonach „die Gemeinde eine mit den Rechten der Selbstverwaltung und mit vom Staat abgeleiteter Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlichrechtliche Körperschaft ist, welche sämtliche innerhalb dieses Gebietes zu erledigenden Aufgaben, die von keiner anderen Stelle erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen hat."

Der Entwurf für eine neue preußische Landgemeindeordnung[9] hat wieder von einer Definition der Landgemeinde abgesehen, und bringt in § 1 i. Verb. m. § 65 und 87 statt dessen nur die Erklärung der Landgemeinde zur öffentlichrechtlichen Körperschaft und eine Kennzeichnung des Aufgabenkreises der Landgemeinden, die in dem Unterschied von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten gipfelt. Nach § 1 des Entwurfs sind die Landgemeinden öffentlichrechtliche Körperschaften. Sie verwalten unter eigener Verantwortung die ihnen obliegenden oder freiwillig übernommenen Aufgaben (Selbstverwaltungsangelegenheiten, § 65 d. Entw.), sowie auftragsweise die

4) Jellinek, System S. 270, 276 ff.
5) S. dazu OVG. 48,5 ff.
6) Vgl. z. B. Helfritz Grundzüge S. 7; Jellinek System S. 275.
7) Vgl. Peters S. 55, auch Hatschek, Selbstverwaltung S.102; OVG. 12, 158. Dagegen: Neuwiem, Zweckverbände.
8) Grenzen S. 54.
9) Pr. Landtag, 2. WahlPer. 1. Tag. 25/27 Nr. 6260.

ihnen zur Ausführung nach Anweisung übertragenen Angelegenheiten (Auftragsangelegenheiten § 87 d. Entw.).

Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landgemeinden kennzeichnen sich also dadurch, daß sie unter eigener Verantwortung der Gemeinden erledigt werden. Der Staat beschränkt sich hier auf ein gesetzlich festgelegtes Aufsichtsrecht. Welche Aufgaben Selbstverwaltungsaufgaben sind, läßt sich nicht genau bestimmen. Nach OVG. 12, 158 hat „die Gemeinde alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit zu ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert.“

Da es im freien Ermessen des Gesetzgebers liegt, festzusetzen, ob eine Sache Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheit ist — ein natürliches Recht der Gemeinden auf die Verwaltung eigener Angelegenheiten, auf einen eigenen Wirkungskreis, ist mit der herrschenden Lehre abzulehnen[10] — und da abgesehen von einigen generellen Punkten[11] sich allgemeine Regeln für die Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten nicht aufstellen lassen, so bleibt nur der eine Weg, die Auftragsangelegenheit als solche festzustellen und alle anderen Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden anzusehen.

Dieser Weg ist umso eher gangbar, als die preußische Gesetzgebung an dem Grundsatz festgehalten hat und festhält, daß nur die Aufgaben als Auftragsangelegenheiten in Betracht kommen, die im Gesetz, sei es ausdrücklich, sei es durch Erwähnung eines staatlichen Anweisungsrechts als solche gekennzeichnet sind. Für die hier angestrebte Klärung des Verhältnisses zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher genügt die Feststellung der Ortspolizeiverwaltung als solche Auftragsangelegenheit. Sie ergibt sich aus § 46 Kr. O., „die Polizei wird „im Namen des Königs“ ausgeübt“, und aus § 77, II Kr. O.: „Der Landrat hat die gesamte Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen“.[12] Der Entwurf der neuen Landgemeindeordnung kennzeichnet die Gemeinde als Kommunalverband noch nicht durch die Möglichkeit, Selbstverwaltung auszuüben. Das Bestehen dieser Möglichkeit ist zwar ein Merkmal des Kommunalverbandes, jedoch geht der Begriff „Selbstverwaltungskörper“ über den des Kommunalverbandes hinaus, da, wie aus der obigen Definition des Kommunalverbandes ersichtlich ist, der letztere gewisse notwendige Merkmale hat,

10) Vgl. Helfritz, Vertretung S. 51; O. Mayer, Verw.-R. II, S. 363 Anm. 21 Peters S. 193.
11) Vgl. Peters S. 194.
12) Vgl. Peuker, Staatl. Polizeimonopol. Pr.Verw.Bl. Bd. 47, S. 437.

z. B. die Eigenschaft als Gebietskörperschaft und Totalität des Wirkungskreises, die anderen Selbstverwaltungkörpern fehlen. In der Art jedoch, wie der Entwurf in § 1, sowie in § 65 bezw. 65 a die Selbstverwaltungsangelegenheiten speziell der Landgemeinde kennzeichnet, lassen sich die in der obigen Definition eines Kommunalverbandes als notwendig bezeichneten Merkmale bezüglich der Landgemeinde wieder erkennen. So ist in § 1, wenn unter den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde auch die unter eigener Verantwortung zu verwaltenden Aufgaben verstanden werden sollen, die freiwillig von der Landgemeinde übernommen werden, ein Hinweis auf die Totalität des Wirkungskreises der Landgemeinde enthalten, während die Kennzeichnung der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde in § 65 bezw. 65 a d. Entw. als solche, die sich aus dem Zusammenleben in der örtlichen Gemeinschaft in der Landgemeinde ergeben, als spezieller Hinweis auf die Rechtsnatur der Landgemeinde als Gebietskörperschaft anzusehen ist.

Als Kommunalverbände (Gemeinden) werden die Land- und Stadtgemeinden, Kreise, Provinzen, Landgemeinden und einzelne Sonderverbände bezeichnet.[13] Der Amtsbezirk[14] ist hierbei nicht erwähnt und jedenfalls, seitdem durch die Landgemeindeordnung § 146 der § 53 KrO. aufgehoben ist,[15] allgemein von der Einreihung unter die Kommunalverbände ausgenommen.[16].

Nur Vogler [17] sieht auch nach Aufhebung des § 53 KrO. in dem Amtsbezirk noch einen Kommunalverband. Er begründet seine Ansicht damit, daß bei Aufhebung des § 53 KrO., durch LGO. § 146 nicht auch § 55 Abs. I KrO. (Für die nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten stehen dem Amtsverbande die Rechte einer Korporation zu.) ebenfalls beseitigt worden sei: „Das berechtige zu dem Schluß, daß auch die Gesetzgebung den kommunalen Charakter der Amtsbezirke weiterhin anerkenne. Im anderen Falle wäre gegeben gewesen, den § 55 Abs. I KrO. als gegenstandslos ebenfalls zu streichen". Dabei

13) Vgl. Peters S. 60, IV.
14) Soweit er die Bezeichnung Amtsverband trägt, also soweit er nicht staatlicher Verwaltungsbezirk ist.
15) Vgl. Gierke, Genoss.Theor. S. 679 Anm. und S. 689 Anm., der noch von dem Amtsverband höherer Ordnung spricht.
16) Vgl. Helfitz, Grundz. S. 13 Anm. 1; ders. i. Jhb.öff.R. 14, 293; Vogels, Verw.-Arch. 31, 41; Friedrich LVG. S. 3 Anm 6 zu § 1; Kinne, Autonomie S. 20 und 79; Jebens, Verwaltungsrechtl. Aufsätze. 1899, S. 20 Anm. 48; O. Mayer, D. Verwalt.R. II S. 660 (2. Aufl. 1917); Anschütz i. Jhb. 7. Aufl. 1917 S. 450; Bornhak, Pr.StaatsR. II 2. Aufl. S. 238; Stier-Somlo, Hdb. I S. 613; Friedrich ebd. S. 408/9 Anm. 1; Delius, BeamtHaftpfG. s. Aufl. 1921, S. 80 § 5; OVG. 34, 120.
17) Der Verwaltungszwang a. a. O. S. 16/17.

übersieht Vogeler, daß eine Korporation noch lange kein Kommunalverband zu sein braucht, vielmehr die Zuerteilung der Korporationsrechte nur eines von mehreren notwendigen Merkmalen des Kommunalverbandes ist.

Soweit Gründe in der Literatur für die Ablehnung des Amtsverbandes als Kommunalverband überhaupt angegeben sind — meist ist das nicht der Fall —, so stehen sie mit der Auffassung der Rechtsnatur des Amtsbezirkes des betreffenden Schriftstellers in engstem Zusammenhang.

M. E. ist der Amtsverband deswegen kein Kommunalverband, weil er nach Aufhebung des § 53 KrO. nicht mehr die für einen Kommunalverband als notwendiges Merkmal bezeichnete Totalität des Wirkungskreises besitzt. Der Amtsverband hat seit Inkrafttreten des § 146 LGO. nur noch die gesetzlich ihm auferlegten Aufgaben zu erfüllen, eine freiwillige Uebernahme von Aufgaben können die in einem Amtsbezirk vereinigten Gemeinden nicht mehr als „Amtsverband", sondern nur als ein hierzu besonders gebildeter Verband, als Zweckverband, übernehmen.[18]

Die gesetzlich dem Amtsverband obliegenden Aufgaben bestehen in:

1. der Kontrolle sämtlicher und Bewilligung derjenigen Ausgaben der Amtsverwaltung, welche von dem Amtsbezirk aufgebracht werden (§§ 52, I, 69, 70, IV und V KrO.)[19].
2. der Beschlußfassung über diejenigen Polizeiverordnungen, die der Amtsvorsteher unter Mitwirkung des Amtsausschusses zu erlassen befugt ist. (§§ 52, Nr. 2 und 62 KrO.)
3. der Aeußerung über Abänderung des Amtsbezirks. (§§ 52, Nr. 3, 49 KrO.[20]).
4. der Bestellung sowie Wahl besonderer Kommissionen oder Kommissare zur Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen des Amtsausschusses (§ 52, Nr. 4 KrO.)
5. der Beschlußfassung über Beschwerden und Einsprüche[21] gegen das Wahlverfahren zum Amtsausschuß (vgl. § 51a KrO.)gegen das

18) Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911, GS. S. 115.

19) = unmittelbare Polizeikosten, vgl. OVG. 39,35. Die Aufbringung mittelbarer Polizeikosten kann seit Aufhebung des § 53 Kr.O. nicht als Kommunalangelegenheit übernommen werden. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, daß ein Betriebsfonds zu ihrer vorschußweisen Bestreitung für den Amtsvorsteher durch Beschluß des Amtsausschusses bereitgestellt und auf die beteiligten Gemeinde- und Gutsbezirke umgelegt wird. OVG. 37,7, Auf Beschwerden und Einsprüche betr. die Heranziehung oder die Veranlagung zu den Kosten der Amtsverwaltung oder zu anderen Amtsabgaben beschließt der Amtsausschuß. OVG. 34,6. Vgl. auch: OVG. 56 Nr. 60.

20) Ministerialerlaß vom 28. September 1894, MBl. S. 201. Vgl. § 6. Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883. GS. S. 237. § 70 a Kr.O. Nr. 2.

21) Betr. das Recht zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Amtsbezirks. § 70 a Nr. 1 Kr.O.

Wahlverfahren zum Amtsausschuß (vgl. § 51 a KrO.) § 70 a KrO.

6. gewisser Autonomie, d. h. der Befugnis, (in beschränktem Umfang) selbst Recht zu setzen.

Das begrenzte Maß von Autonomie der Amtsbezirke ergibt sich aus § 51, III KrO.; denn hiernach hat der Amtsverband nicht einmal das Recht, durch Statut die Zahl der von jeder Gemeinde in den Amtsausschuß zu entsendenden Vertreter zu regeln. Dies Recht steht vielmehr auf Vorschlag des Kreisausschusses dem Kreistag zu. Immerhin aber besitzt der Amtsbezirk in zwei Fällen Autonomie:

a) Der Amtsbezirk kann für eine bestimmte Tätigkeit nach § 6 Komm. Abg. Ges.[22] Verwaltungsgebühren erheben, und diese sind in Gebührenordnungen nach § 7 Komm. Abg. Ges. festzusetzen.[23] In dem Erlaß einer solchen Gebührenordnung ist eine autonome Festsetzung durch den Amtsverband zu erblicken.

b) Der Amtsverband kann nach § 18, IV Komm. Beamten Ges. von 30. 7. 99[28] eine statutarische Regelung für die Anstellungs-, Besoldungs- und Pensionsverhältnisse der Beamten des Amtsbezirks, sowie der Ansprüche von deren Hinterbliebenen treffen.[24]

7. in der Haftungsübernahme für die Vergehen seiner Beamten auch in Ausübung obrigkeitlicher Gewalt.[25]

Der Amtsverband hat schließlich das Recht, besondere Beamte anzustellen: Amtssekretäre, Amtskassenrendanten, Amtsdiener[26] und er kann — mit Genehmigung des Kreisausschusses[27] — über die Veräußerung von Grundstücken oder Immobiliarrechten, sowie über die Aufnahme von Anleihen, durch welche er mit einem Schuldenbestand belastet oder der bereits vorhandene Schuldenbestand vergrößert wird, beschließen. (§ 55 a, Abs. I KrO.)

Beschlüsse des Amtsausschusses, welche die Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Amtsvorsteher, evtl. auf Anweisung

---

22) Gesetz vom 14. Juli 1893 (GS. S. 152). Abgeändert Gesetz vom 30. Juli 1895 und 24. Juli 1906; vgl. § 3 Ges. über staatliche Verwaltungsgebühren v. 29. 9. 1923 (GS. S. 455).

23) Die Beitreibung dieser Gebühren erfolgt im Verwaltungszwangsverfahren. § 90 Komm.Abg.Ges. Nach Maßgabe der Verordnung v. 7. 9. 1899, GS. S. 545.

24) Vgl. Kinne, Autonomie S. 36.

25) § 4, II des Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt. Gesetz vom 1. 8. 1909 (GS. S. 117).

26) Vgl. OVG 12. 427; 6, 127. M. E. vom 10. Juni 1893.

27) Gegen den Beschluß des Kreisausschusses findet gemäß § 121 LVG. die Beschwerde an den Bezirksausschuß statt (2 Wochen).

28) Gesetz betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten v. 30. Juli 1899, GS. S. 141.

der Aufsichtsbehörde [29], unter Angabe der Gründe mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Amtsvorstehers steht dem Amtsausschuß Klage beim Kreisausschuß zu. Zur Wahrnehmung seiner Rechte im Verwaltungsstreitverfahren kann der Amtsausschuß besondere Vertreter wählen. (§ 54 a, Abs. I u. II KrO.)

Die Staatsaufsicht gegenüber dem Amtsverband ist geteilt zwischen Landrat und Kreisausschuß.

Außer der oben erwähnten Befugnis, die Aufnahme von Anleihen etc. durch den Amtsverband zu bestätigen, hat der Kreisausschuß[30] an Stelle der Aufsichtsbehörde zu beschließen über die Art der gerichtlichen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderung gegen Amtsverbände, über die Feststellung und den Ersatz der bei Kassen- und anderen Verwaltungen der Amtsverbände vorkommenden Defekte nach Maßgabe der Verordnung vom 24. Januar 1844 und über die verweigerte Abnahme oder Entlastung von Rechnungen rechnungsführender Beamter. (§ 55 b Kr. O.). Schließlich setzt der Kreisausschuß gemäß § 52 Kr. O. die Ausgaben fest, zu deren Leistungen das Amt verpflichtet ist, wenn der Amtsausschuß die Bewilligung dieser Ausgaben unterläßt oder verweigert.

Der Landrat ist dann berechtigt, unter Anführung der Gründe die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe oder, falls die festgestellte Leistung nicht auf den Haushaltsetat des Amtsverbandes gebracht ist, die Einstellung in den Etat zu verfügen.[31] Der Landrat ist nach § 5 Zuständigkeitsgesetzes[32] vom 1. August 1883, unbeschadet der vorstehenden Bestimmungen hinsichtlich des Kreisausschusses, Aufsichtsbehörde erster Instanz über die Verwaltung der Angelegenheiten der Amtsverbände, und zwar als Vorsitzender des Kreisausschusses.[33] Er ist daher auch gemäß § 54 a Kr. O. zur Beanstandung der Beschlüsse des Amtsausschusses befugt, sowie zur Festsetzung der Erstattungspflicht gegenüber den Amtsverbänden.[34]

Ueberprüft man die gesetzliche Gestaltung des Amtsverbandes, so kennzeichnet sich der Amtsverband auch nach Aufhebung des § 53

---

29) Hier der Landrat.
30) Vgl. § 135, IX Kr.O.
31) Zwangsetatisierung. Dagegen Klage beim Kreisausschuß.
32) Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. August 1883 (GS. S. 237). Neue Fassung vom 30. 5. 1908 (RGBl. S. 381). Vgl. § 157 Abs. I des neuen Entwurfs einer Landgemeindeordnung a. a. O. § 6 der Arbeit.
33) Der Zusatz „als Vorsitzender des Kreisausschusses" hat nur die Bedeutung, daß der Landrat in Behinderungsfällen nicht durch den Kreissekretär, sondern durch das zum Stellvertreter gewählte Mitglied des Kreisausschusses vertreten wird. Siehe Helfritz, Grundzüge S. 87 Anm. 62; OVG. 7, 121.
34) Vgl. Schulz, Die Rechtsstellung des Amtsvorstehers, S. 105.

KrO. durch § 146 LGO. zwar nicht mehr als Kommunalverband, so doch noch wenigstens als Selbstverwaltungskörper.

Ohne Angabe von Gründen erklärt Anschütz[35] den Amtsbezirk „lediglich als reinen Staatsverwaltungs- (in der Hauptsache Polizei-) Bezirk ohne kommunale Eigenschaft". Auch Friedrich[36] sieht in den Amtsbezirken, solange sie kommunale Aufgaben für ihren Bezirk durch Bildung eines Zweckverbandes nicht übernommen haben, rechtlich nur staatliche Verwaltungsbezirke und lediglich wirtschaftlich (wegen der Polizeikosten) einen Zweckverband.

Der Amtsverband ist aber zunächst juristische Person des öffentlichen Rechts. Nach § 55 KrO. stehen dem Amtsverband für die nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten „die Rechte einer Korporation" zu. Das kann aber nur bedeuten, daß der Amtsverband wenigstens insoweit eine juristische Person ist. Zum Begriff der „Korporation" führt Hahn[37] aus: „Korporation, Körperschaft ist ein vom Staat genehmigter und in seinem Bestehen anerkannter, auf fortdauernde gemeinnützige Zwecke gerichteter und zu einem Rechtssubjekt nach innen und außen errichteter Verein von mehreren Personen mit rechtlicher Persönlichkeit". Wesentlich sei, daß der Verein wegen der ihm zukommenden Vermögensfähigkeit als Einheit erscheine. Die Korporation gelte danach als juristische Person; sie könne u. a. Vermögen erwerben und Schulden kontrahieren.

Die „Privatrechts"-körperschaft unterscheidet sich von der „öffentlichen" Körperschaft nach Gierke[38] dadurch, daß die öffentliche Körperschaft ein Glied im staatlichen Organismus ist. Nach Rosin[39] liegt das Kriterium der öffentlichen Körperschaft (bei Rosin als öffentliche Genossenschaft bezeichnet) im Gegensatz zur Privatrechtskorporation darin, daß die Korporation des öffentlichen Rechts mit ihren Zwecken zugleich auf den Staat bezüglich, kurz diejenige ist, welche kraft öffentlichen Rechts dem Staat zur Erfüllung ihres Zweckes verpflichtet ist". Nach Jellinek[40] wird ein Verband dadurch aus der Privatrechtssphäre herausgehoben, daß ihm „imperium" (Herrschaftsgewalt) zusteht, oder er doch wenigstens mit Rücksicht auf seine näheren Beziehungen zu den staatlichen Zwecken mit minderen Rechtsvorteilen

---

35) Lehrb. S. 450 und S. 917.
36) In Stier-Somlos Handb. I S. 613, 408; Vgl. auch Friedrich in Komment. z. Landesverwaltungsgesetz S. 3 Anm. 6 zu § 1.
37) Kr.O. in der Anm. zu § 2 Kr.O., auf den in der Anm. zu § 55 Kr.O. verwiesen wird. Vgl. Dernburg, Lehrb. des Preuß. Privatrechts I, S. 99 ff. Halle 1894.
38) In Holtzendorffs Rechtslexikon S. 563, Art.: Körperschaft.
39) a. a. O. S. 18.
40) System S. 268.

(nur gewissen Privilegierungen) ausgestattet ist. Danach ist unbestreitbar und unbestritten, daß der Amtsverband im Gegensatz zur Privatrechtskorporation eine dem öffentlichen Recht angehörende Körperschaft ist. Bestritten ist jedoch, ob der Amtsverband eine „lediglich dem öffentlichen Recht angehörende" Körperschaft ist oder eine Körperschaft mit Korporationsrechten, d. h. als juristische Person Subjekt von öffentlichen und privaten Rechten und Pflichten.

Die „lediglich dem öffentlichen Recht angehörende" Körperschaft ist in der Literatur unter den Bezeichnungen eine „halbe juristische Person", eine „Körperschaft mit unvollkommener Rechtsfähigkeit",[41] „passiver Verband"[42] und „Gemeindeverband ohne die Rechtsstellung einer öffentlichen Körperschaft"[43] Gegenstand ausführlicher Besprechungen.

Der Mangel der „Korporationsrechte", also der Eigenschaft als juristische Person, ist der wesentliche Unterschied eines solchen Verbandes gegenüber dem als „öffentlich-rechtliche Körperschaft" (von Jellinek auch als „aktiv öffentlicher Verband") bezeichneten Verband.

Steht also in Frage, ob der Amtsverband juristische Person des öffentlichen Rechts ist oder eine „lediglich dem öffentlichen Recht angehörende Körperschaft ohne die Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, so ist zu prüfen, ob dem Amtsverband durch Gesetz die Rechte einer Korporation, die ihn zur juristischen Person stempeln, verliehen worden sind oder nicht.

Während Gierke[44] in dem Amtsverband eine juristische Person des öffentlichen Rechts sieht,[45] so glaubt Keil[46] die Anerkennung eines lediglich dem öffentlichen Recht angehörenden Gemeindeverbandes gerade durch die Existenz des Amtsverbandes nachweisen zu können, dem in § 55 Kr. O. ausdrücklich die Korporationsqualität nur für die den Einzelkommunen gemeinsamen Angelegenheiten beigelegt worden sei, während er „im allgemeinen" die persona standi in iudicio vor den Verwaltungsorganen und eigene Organe besitze. Die Fassung des § 55 Kr. O. kann m. E. nicht dazu führen, dem Amtsverband die Korporationsqualität abzusprechen. Auch Keil muß anerkennen, daß mindestens insoweit der Amtsverband Korporations-

41) Vgl. Gierke, Gen.Theorie, S. 100/116; Rosin, Gruch. 27, 108/46; Dernburg, PrivatR. I § 59.

42) Jellinek, System S. 268; vgl. Hatschek, Selbstverwaltung S. 117 ff und unten.

43) Keil, Landgemeindeordnung S. 357/58. Vgl. auch Peters a. a. O. S. 101, Anm. 3.

44) Gen.Theorie Anm. auf S. 679 und Anm. auf S. 689.

45) Gierke bezeichnet den Amtsverband in den zit. Stellen nämlich als „Kommunalverband höherer Ordnung'. Vgl. oben die Ausführungen über die Merkmale eines Kommunalverbandes. Siehe S. 31 Anm. 91 der Arbeit.

46) Landgemeindeordnung S. 358.

recht, also juristische Persönlichkeit, besitzt, als er „den Gemeinden und Gutsbezirke gemeinsame Angelegenheiten nach näherer Vorschrift der Kreisordnung (§ 55 Kr. O.)“ zu erledigen hat. Welche Angelegenheiten des Amtsverbandes Keil aber „im allgemeinen“ im Auge hat, ist unerfindlich, denn alle Angelegenheiten des Amtsverbandes sind den Gemeinden und Gutsbezirken innerhalb des Amtsbezirkes gemeinsam.

Unter den „den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen“ Angelegenheiten des Amtsverbandes gemäß § 55 Kr. O. sind nun nicht nur diejenigen zu verstehen, die gemäß § 53 Kr. O. durch übereinstimmenden Beschluß dem Amtsbezirke hätten überwiesen werden können, sondern auch die übrigen den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten, die in der Kreisordnung gesetzlich festgelegt worden sind. Zu einer gegenteiligen Annahme gibt die Wortfassung des § 55 Kr. O. nicht den geringsten Anlaß, vielmehr spricht auch die Nichtaufhebung des § 55 KrO. nach Aufhebung des § 53 Kr. O. durch LGO. § 146 für die obige Auslegung des § 55 Kr. O.

Den Gegensatz zu den den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten des Amtsverbandes können nur die vom Amtsvorsteher persönlich zu erledigenden Aufgaben bilden, und die Fassung des § 55 Kr. O. bedeutet m. E. nur eine nochmalige ausdrückliche Betonung der Tatsache, daß dem Amtsvorsteher die Ortspolizeiverwaltung persönlich zur Erledigung übertragen worden ist. Sie ist lediglich eine besondere Vorsorge dagegen, daß die Polizeiverwaltung als zu den „eigenen“ Angelegenheiten des Amtsverbandes als Korporation gehörig aufgefaßt werden könnte. Die Fassung des § 55 Kr. O. wird verständlich, wenn man sich die verschiedenen Bestrebungen bezüglich der Ausgestaltung der Amtsbezirke — hier Samtgemeinde, hier nur staatlicher Verwaltungsbezirk — vergegenwärtigt, die in dem Kompromiß ihren Niederschlag gefunden haben, wie es oben gekennzeichnet worden ist und wie es einerseits in der körperschaftlichen Organisation der Amtsbezirke als „Amtsverband“, andererseits in der Betonung des staatlichen Polizeimonopols seinen Ausdruck gefunden hat.

Heutzutage würde man unbedenklich ohne Zusatz eine Terminologie des Gesetzes: der Amtsverband hat „die Rechte einer Korporation“ (vgl. auch § 2 Kr. O.) oder er ist „öffentliche Körperschaft“ (vgl. § 5 LGO.) oder „öffentlich-rechtliche Körperschaft (§ 1 des Entwurfs zu neuen LGO.), genügen lassen. Denn die staatlichen Auftragsangelegenheiten sind durch das Anweisungsrecht des Staates hinreichend als solche gekennzeichnet, und so ließe auch das Anwei-

sungsrecht der staatlichen Polizeibehörde das staatliche Polizeimonopol hinsichtlich der Ortspolizeiverwaltung durch den Amtsvorsteher genügend gesichert erscheinen. Der Passus des § 55 Kr. O., wonach dem Amtsverband nur bezüglich der den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten die Rechte einer Korporation zustehen sollen, erscheint daher nur als besondere, aber seinerzeit psychologisch erklärliche Sicherung vor der Einreihung der Polizeiverwaltung in die Selbstverwaltung des Verbandes. Die Korporationsqualität des Amtsverbandes aber wird durch die Fassung des § 55 Kr. O. nicht berührt.[47]

Der Amtsverband ist also juristische Person des öffentlichen Rechts.

Im Zusammenhang mit der Auffassung, daß der Amtsbezirk keine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, steht die Kennzeichnung des Amtsbezirks als passiv öffentlich-rechtlicher Verband durch Hatschek.[48]

Die Unterscheidung zwischen aktiv und passiv öffentlich-rechtlichen Verbänden ist zuerst von Jellinek[49] gemacht worden. Nach Jellinek[50] macht der Staat einen Verband auch auf die Weise zu einem öffentlichen, daß er ihn anstatt mit „imperium" (aktiv öffentlicher Verband) mit Rüsicht auf seine näheren Beziehungen zu den staatlichen Zwecken mit minderen Rechtsvorteilen, nur gewissen Privilegierungen, (passiv öffentlicher Verband) ausstattet. Der Staat könne die Errichtung eines solchen Verbandes durch seine Verwaltungsorgane vornehmen[51], oder er könne die Errichtung anordnen. Die passiven Verbände sind nicht Subjekt bestimmter Privilegierungen, sondern diese stellen sich als bloßer Reflex objektiven Rechts dar.

In Anlehnung an diese Unterscheidung Jellineks zwischen aktiv und passiv öffentlich-rechtlichen Verbänden hat Hatschek seinen passiv

---

47) Zwar nicht im Hinblick auf die Korporationsqualität des Amtsverbandes, aber im Hinblick darauf könnte die Fassung des § 55 Kr.O. verwirrend wirken, ob man es als „Auftragsangelegenheit des Verbandes selbst" bezeichnen könnte, wenn einem Organ dieses Verbandes persönlich die Erledigung staatlicher Aufgaben unter Anweisungrecht zugewiesen worden ist. M. E. ist mit Peters (S. 191) — zumal der Verband regelmäßig die Kosten zu tragen hat (vgl. § 4 Haftungsgesetz vom 1. August 1909) und die Praxis auf diesem Standpunkt steht — anzunehmen (dagegen Schoen a. a. O. S. 15), daß auch die Uebertragung von Staatsaufgaben unmittelbar auf Beamte einer Korporation des öffentlichen Rechts als Auftragsangelegenheit des Verbandes bezeichnet werden kann, und es ist daher zu begrüßen, wenn der 21. Ausschuß die Fassung des § 87 des Entwurfs einer neuen LGO. dahingehend geändert hat, daß Auftragsangelegenheiten der Landgemeinde diejenigen Aufgaben sind, welche durch Gesetz den Landgemeinden oder ihren Organen zur Ausführung nach Anweisung übertragen worden sind.

48) Selbstverwaltung S. 117 ff; vgl. Lehrb. des Verwaltungsrechts S. 68.

49) System S. 268, Staatslehre S. 640.

50) System S. 268.

51) Als Beispiel führt Jellinek, System S. 268 Anm. 2 die Armen-, Schul- und Lieferungsverbände an.

öffentlich-rechtlichen Verband konstruiert, den er mit dem Begriff der „Selbstverwaltung“ in Zusammenhang bringt.[52] Als Beispiel für einen solchen passiv öffentlich-rechtlichen Verband hat Hatschek[53] ausdrücklich den preußischen Amtsbezirk benannt.

Nach Haschek ist bei dem passiv öffentlich-rechtlichen Verband die Rechte- und Pflichtenverteilung durch den Staat an die einzelnen Verbandsangehörigen derart, daß die gleichmäßige und womöglich kollektive Ausübung der Rechte und Erfüllung der Pflichten den Kollektivwillen des Verbandes in Aktion darstellt.[54] Sein passiver Verband besitzt keine juristische Persönlichkeit,[55] kein vom Staat abgeleitetes Imperium,[56] es gibt hier keine Staatsaufsicht.[57] Als Begleiterscheinung der passiven Verbandseigenschaft sind Ehrenamt und öffentlich-rechtliche Zwangsdienstpflicht[58] genannt. Um einen „Verband“ handele es sich hier, weil ein Gemeinwille, gerichtet auf Realisierung eines selbständig empfundenen Gemeinzweckes vorhanden sei, und um einen „öffentlich-rechtlichen Verband“, weil das Mittel zu seiner rechtlichen Konstituierung, nämlich die vorgenommene Rechte- und Pflichtenverteilung, öffentlich-rechtlicher Natur sei.[59]

Schon die Unterscheidung Jellineks ist nicht ohne Widerspruch geblieben,[60] die Konstruktion Hatscheks aber wird als wenig klar, verwirrend und überflüssig[61] bezeichnet. Die Unterscheidung Hatscheks beruhe offenbar auf dem Streben, eine juristische Definition der Selbstverwaltung zu geben, durch die die Trennung in politische und juristische Selbstverwaltung hinfällig werde, dieser Versuch sei mißglückt (so Peters, S. 21). Man wird dieser Kritik Peters nicht eine gewisse Berechtigung absprechen können, aber selbst wenn man die Konstruktion Hatscheks gelten lassen wollte, so ist doch der Amtsbezirk als Musterbeispiel eines solchen passiv öffentlich-rechtlichen Verbandes unglücklich gewählt; denn es ist einerseits bereits oben nachgewiesen, daß der Amtsbezirk juristische Person des öffentlichen Rechts ist — damit würde auch Hatschek den Amtsbezirk zu den aktiv öffentlich-rechtlichen Verbänden rechnen müssen, deren Kriterium

52) Vgl. S. 139 bei Hatschek: im Selbstverwaltungsbegriff habe auch das Staatsamt Platz, s. auch Peters S. 21.

53) Selbstverwaltung S. 117. Lehrbuch a. a. O. S. 68.

54) Seite 99.

55) S. 114 und 119.

56) Nach Anm. 1 S. 125 können allerdings gewisse Privilegierungen gegeben sein, deren Ausübung sich aber nur als Reflex objektiven Rechts darstelle.

57) S. 136, vgl. auch Anm. 2 ebenda.

58) S. 138.

59) S. 125. Peters a. a. O.

60) Vgl. Tezner, Grünhuts Zeitschr. 21, 198; Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 387, Anm. 13; Kelsen, Allgem. Staatslehre S. 187; vgl. auch O. Mayer II S. 286 und ders. in Festschr. f. Laband S. 76.

61) S. 10 und 21. Peters.

er darin findet, daß der Staat den Kollektivverband als Einheit, d. h. als eine juristische Person des öffentlichen Rechts, anerkennt (S. 99 ff.) —, andererseits aber wird über den Amtsverband auch eine Staatsaufsicht ausgeübt.

Die Frage, ob ein Verband einer „Staatsaufsicht" unterliegt, steht in engstem Zusammenhang mit der Frage, ob er das „Recht der Selbstverwaltung" hat.

Die Klärung des Begriffes Selbstverwaltung in ausführlicher und klarer Form neuerdings unternommen zu haben, ist ein Verdienst von Peters.[62] Nach Hervorhebung des Gegensatzes zwischen dem politischen und juristischen Selbstverwaltungsbegriff nimmt Peters[63] zur Klärung des juristischen Begriffs der Selbstverwaltung den Wortsinn als Ausgangspunkt. Er findet dabei den natürlichen Gegensatz zur Selbstverwaltung im Begriff der Staatsverwaltung. „Es verwaltet hier also nicht der Staat, sondern eine andere vom Staat verschiedene Person — der Selbstverwaltungskörper". Die begriffliche Verschiedenheit des Subjekts der Selbstverwaltung vom Staat — es ist nur die „korporative" Selbstverwaltung im heutigen Recht anzuerkennen[64] — ist also zunächst festzuhalten. Sie allein könne aber nicht den Begriff der Selbstverwaltung kennzeichnen, da nicht jede Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaften Selbstverwaltung sei. Die Tatsache der Erledigung von staatlichen Aufgaben durch Korporationen in der Form, daß Organe der Korporation bestimmte rein staatliche Aufgaben zu erledigen haben, wobei sie als Untergebene staatlicher Vorgesetzter Dienstanweisungen entgegennehmen müssen (Auftragsangelegenheiten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften) erweise das.

Das notwendige Merkmal für den Begriff der Selbstverwaltung, das zu dem im Subjekt der Selbstverwaltung liegenden hinzukommen müsse, liege in der Form der Verwaltung, in dem Moment der eigenen Verantwortung der Selbstverwaltungskörperschaft.[65]

Ebenso sehr also, wie man den grundlegenden Gegensatz zwischen Selbstverwaltung und Staatsverwaltung verwische, wenn man Selbstverwaltung bei der Staatsverwaltung für möglich halte,[66] ebensowenig könne das Objekt, die zu verwaltenden Angelegenheiten, Wesensmerkmal der Selbstverwaltung sein, da es außer den „eigenen" An-

62) S. 5 ff.
63) S. 20.
64) S. 20.
65) Peters S. 35. Vgl. auch Helfritz, Grundzüge S. 5.
66) Vgl. Hatschek, Selbstverwaltung S. 139.

gelegenheiten, welche sich bei allen Körperschaften des öffentlichen Rechts aus der Verleihung der juristischen Persönlichkeit als deren notwendige Folge ergeben und daher kein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der Selbstverwaltungskörper sein können, „keine Angelegenheiten gibt, die stets und notwendig Selbstverwaltungsaufgaben sind“.[67] Der Staat kann durch Gesetz den Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben erweitern und verengern.

Aber auch das Mittel, mit dem die Selbstverwaltung ausgeübt wird, sei nicht kennzeichnend für den Begriff der Selbstverwaltung,[68] denn „die Schaffung von Organen oder die Ausübung der eigenen Rechte der betreffenden Gesamtpersönlichkeit könne nicht als Mittel der Selbstverwaltung angesehen werden. Erstere sei schon Verwaltung, also nicht bloß Mittel, letztere besage nichts über die Ausübung des Mittels, sondern gehe letzten Endes wieder auf das Merkmal des Subjekts der Selbstverwaltung, der Korporation, zurück.[69]

So definiert denn Peters klar den juristischen Begriff der Selbstverwaltung „als eine sich im Rahmen der Reichs- und Staatsgesetze abspielende Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts — außer Reich und Staat —, kraft deren diese Verbände Aufgaben, welche weder solche der Rechtssprechung noch der Rechtssetzung sind, unter eigener Verantwortung erfüllen.[70]

Diese Definition des Begriffs Selbstverwaltung entspricht den modernen Anschauungen über diesen Begriff, wie er auch in der neueren Gesetzgebung, so z. B. in Art. 70 preuß. Verfassung und Art 127 RV..[71] angewandt wird. Derselbe Begriff der Selbstverwaltung spielt auch in dem Entwurf für eine neue Landgemeindeordnung eine Rolle, wenn dort von Selbstverwaltungsangelegenheiten als solchen Aufgaben gesprochen wird, die „unter eigener Verantwortung“ verwaltet werden, im Gegensatz zu den Auftragsangelegenheiten, die „auftragsweise zur Ausführung nach Anweisung“ übertragen sind (vgl. § 1 des Entwurfs.)

Helfritz[72] hält die Terminologie des Gesetzes bezüglich der Ausdrücke „Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten für wenig glücklich und empfiehlt die Beibehaltung der Ausdrücke „eigener und übertragener Wirkungskreis“. Der Ausdruck

---

67) S.. 34, Peters.
68) Vgl. Peters S. 34.
69) Peters S. 34 c.
70) Peters S. 36.
71) Vgl. darüber Stier-Somlo in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1925 S. 130 ff. Vgl. auch Art. 72 preuß. Verf. v. 30. 11. 1920 (G.S. S. 543).
72) Vgl. S. 29 Anm. 80 der Arbeit.

eigener Wirkungskreis der Gemeinden — mag er zu den Ideen von 1789 gehören[73] oder schon in den deutschen Städten des Mittelalters vorhanden gewesen sein[74] — ist wenigstens seit dem 18. Jahrhundert in der naturrechtlichen Vorstellung begründet gewesen, daß auch die Gemeinde, wie die Einzelperson, einen Bestand eigener und unantastbarer Rechte, ein Grundrecht hat, die der Staat nicht schafft, sondern nur anerkennt, die der Gemeinde angeboren sind.[75] Die Unterscheidung zwischen eigenem und übertragbarem Wirkungskreise auf Grund dieser naturrechtlichen Vorstellung spielt jedoch heute keine Rolle mehr, nachdem die Ansicht sich allgemeine Geltung verschafft hat, daß alle Rechte und Aufgaben der Gemeinde, gleichviel ob es sich um eigene oder im Namen des Staates zu besorgende handelt, auf staatlicher Verleihung beruhen.[76] Die Frage nach dem eigenem Recht der Gemeinde auf Existenz bedeute nach Helfritz[77] eine Vermengung des geltenden Rechts mit Fragen der Rechtspolitik.

Nach ersterem sei zweifellos, daß die Gemeinden selbständige Körperschaft und nicht nur Träger privater Rechte, sondern auch juristische Personen des öffentlichen Rechts seien, die ihren eigenen Wirkungskreis hätten, in welchem der Staat nur nach festen Regeln eingreifen dürfe. Ob diese Rechtsstellung der Gemeinden nun auf geltendem Recht beruhe, oder auf einer selbständigen geschichtlichen Entwicklung, sei für das geltende Recht gleichgültig; für die künftige Rechtsstellung könne der Staat dagegen die Gemeinden nach seinem Willen gestalten, den Gemeinden also auch das Selbstverwaltungsrecht nehmen.[78]

Indem sich nun Helfritz damit auf den Boden der geltenden Rechtsanschauung bezüglich des eigenen Wirkungskreises stellt, lehnt er bewußt die frühere auf der naturrechtlichen Anschauung beruhende Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis ab — es liegt also keine Verkennung der geschichtlichen Entwicklung dieser Unterscheidung vor, wie Peters S. 190 meint —, sondern das Gegensätzliche zwischen eigenem und übertragbarem Wirkungskreis — wenn man diese Ausdrücke beibehalten will — erkennt auch Helfritz in der Tatsache, daß die Körperschaft des öffentlichen Rechts im eigenen Wirkungskreis das Recht der Selbstverwaltung im oben definierten Sinne hat, also das Recht, Aufgaben unter eigener Verant-

73) Vgl. Jellinek, System S. 277 ff.
74) Vgl. v. Gehe in Fischers Ztschr. 57, 11 ff. Preuß, Gemeinde, Staat etc., in Festg. f. Laband Bd. II S. 174 ff.
75) Vgl. Rosin, Souveränität, Staat etc. S. 36 ff; Peters S. 21 ff.
76) Vgl. Jellinek, System S. 286 ff, 292; Peters S. 21 ff.
77) Grundzüge S. 11.
78) Vgl. auch Jellinek, System S. 292.

wortung zu erfüllen,[79] während er unter übertragenem Wirkungskreis entsprechend moderner Auffassung die Summen der Auftragsangelegenheiten versteht. Helfritz[80] hält die Ausdrucksweise „Selbstverwaltungsangelegenheit und Auftragsangelegenheit“ deshalb nicht für glücklich, weil man schon unter „Selbstverwaltung“ im weitesten Sinne jede Verwaltung öffentlich-rechtlicher Körperschaften innerhalb des Staates und im engeren Sinne die Selbstverwaltung bei den Kommunen verstehe; dazu komme nun noch als dritter und engster Begriff der oben definierte.

Mag man seinerzeit allgemein mit dem Begriff „Selbstverwaltung“ das Gegensätzliche zum Obrigkeitsstaat haben zum Ausdruck bringen wollen und demgemäß darunter einmal jede Verwaltung öffentlichrechtlicher Körperschaft innerhalb des Staates verstanden haben, dann aber auch den Selbstverwaltungsbegriff von dem des Kommunalbegriffes noch nicht klar unterschieden haben — Helfritz selbst aber erkennt den Begriff „Selbstverwaltung“ als Oberbegriff des Kommunalverbandes an,[81] — so ist es doch m. E. im Hinblick darauf, daß auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts außer Kommunalverbänden Selbstverwaltung üben, zu begrüßen, wenn in der Literatur sich eine der obigen dem Wortsinn gerecht werdende, klar umrissene und allgemeingültige Definition des Begriffes „Selbstverwaltung“ durchsetzt. Freilich ist es danach begrifflich nicht mehr möglich von „Selbstverwaltung im übertragenen Wirkungskreis“ zu sprechen, jedenfalls dann nicht, wenn man unter übertragenem Wirkungskreis entsprechend moderner Anschauung die Summe der Auftragsangelegenheiten versteht, da ja gerade die sogen. Selbstverwaltung im übertragenen Wirkungskreis als staatliche „Auftragsverwaltung“ in begrifflichem Gegensatz zur „Selbstverwaltung“ steht. Einigt man sich auf den oben gekennzeichneten Begriff der Selbstverwaltung, so dürften sich, zumal wenn man die Wandlung in der Bedeutung des Unterschiedes zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis im Sinne der heutigen Rechtsgestaltung erkannt hat, gegen die gesetzliche Terminologie Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten keine Bedenken mehr ergeben.

Während im allgemeinen anerkannt ist, daß aus dem Begriff der Selbstverwaltung jede Form der Rechtsprechung auszuscheiden hat,[82] herrscht Streit darüber, ob Autonomie, d. h. das Recht, in

---

79) Vgl. Helfritz, Grundzüge S. 7.
80) In den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer. 1925 S. 225 und Grundzüge S. 10.
81) Grundzüge S. 7.
82) Vgl. Peters S. 36; dagegen Preuß, Festg. f. Laband II S. 223.

Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises allgemein verbindliche Normen zu setzen,[83] ein Bestandteil der Selbstverwaltung ist. Selbst wenn man nicht im Einklang mit der obigen Definition und mit der herrschenden Ansicht[84] die Autonomie und Selbstverwaltung als zwei wesensverschiedene Begriffe anerkennen wollte — Autonomie verhält sich zur Selbstverwaltung wie die Gesetzgebung zur Verwaltung —, wenn man also der Ansicht ist, daß Autonomie ein Bestandteil der Selbstverwaltung[85] oder doch wenigstens eine notwendige Beigabe jeder mit Selbstverwaltungsrecht ausgestatteten Körperschaft ist,[86] so würde auch nach dieser Ansicht eine Unterstellung des Amtsverbandes unter die Selbstverwaltungskörper nicht von vornherein abgelehnt werden können, da ja der Amtsverband, wie oben dargelegt, gewisse Autonomie besitzt.

Prüft man aber nun die oben gegebene Definition des Begriffes „Selbstverwaltung“ auf seine Anwendbarkeit für den preußischen Amtsverband, so fragt es sich, ob der Amtsverband Aufgaben, seien es solche, die der Körperschaft vom Staat zur Erledigung überlassen sind, oder auch solche, die lediglich ihrer Konstituierung und Erhaltung als öffentlich-rechtliche Körperschaft dienen,[87] unter eigener Verantwortung zu erfüllen hat. Die Aufbringung der unmittelbaren Kosten für die Ortspolizeiverwaltung, die Anstellung von Beamten, die Bestellung von Kommissionen, die Zustimmung zu Polizeiverordnungen des Amtsvorstehers sind m. E. solche Aufgaben, die der Amtsverband unter alleiniger Verantwortung zu erfüllen hat. Das Bestehen einer Staatsaufsicht[88] weist die alleinige Verantwortung des Amtsverbandes für die Erledigung der gesetzlich ihm auferlegten Aufgaben nach. Daher scheint mir die Ansicht von Peters, wonach trotz der so nachgewiesenen Anwendbarkeit der von ihm gegebenen Definition des Selbstverwaltungsbegriffes auf den Amtsbezirk der Amtsvorsteher als Organ der Selbstverwaltung nur im politischen Sinne — als Ehrenbeamter — aufgefaßt werden könne,[89] abwegig. Es bleibt nur die Möglichkeit einer Erklärung für die Ansicht Peters, daß Peters den Amtsverband nicht als juristische Persönlichkeit

83) Vgl. Blodig, Selbstverwaltung S. 16.
84) Laband, Staatsrecht I S. 106; Hatschek, Selbstverwaltung S. 75; Kinne, Autonomie S. 12; Fleiner, Institutionen S. 116; Peters S. 38.
85) So Preuß, Festg. f. Laband II S. 332 ff; Brunner in Holtzendorffs Rechtslexikon, S. 218; vgl. dazu auch Peters S. 37.
86) So Blodig, Selbstverwaltung S. 15; Haenel, a. a. O. S. 136; vgl. dagegen Peters S. 38 Anm. 3.
87) Peters S. 38 unter 3 b; S. 32 ff.
88) Definition s. S. 41 d. Arb.
89) Peters S. 21.

des öffentlichen Rechts anerkennt. Es ist aber bereits oben ausgeführt, daß der Amtsbezirk als Amtsverband die Eigenschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts besitzt (§ 55 KrO.), was durch die auf den Amtsverband erfolgte Uebertragung der Haftung bei Amtspflichtsverletzungen seiner Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt durch das Gesetz vom 1. August 1909, § 4, II,[90] noch besonders deutlich geworden ist.[91]

Sonach steht m. E. dem nichts mehr im Wege, die Rechtsnatur des Amtsverbandes zwar nicht in der Eigenschaft als Kommunalverband, so doch noch in der als Selbstverwaltungskörper zu sehen. Für den Begriff des Selbstverwaltungskörpers ist nicht erforderlich, daß er eine Gebietskörperschaft mit Totalität des Wirkungskreises ist, auch eine zahlenmäßige Beschränkung der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben spricht nicht gegen die Kennzeichnung des Amtsbezirks als Selbstverwaltungskörper[92]

Damit scheint die Behandlung des Amtsbezirks in verschiedenen preußischen Gesetzen übereinzustimmen, so wenn es z. B. im Staatshaftungsgesetz vom 1. August 1909 in § 4II lautet: „Einem Kommunalverbande stehen gleich die Amtsverbände",[93] oder aber, wenn das Kommunalabgabengesetz in § 6 die Gemeinden, Amtsbezirke, Aemter und Landbürgermeistereien gleichbehandelt.[94]

In der Literatur finden sich für diese Kennzeichnung des Amtsbezirks auch gewisse Anklänge. Schon Brauchitsch[95] sieht in dem Amtsbezirk nicht nur den staatlichen Verwaltungsbezirk, sondern auch einen „für die dem Amtsverbande gemeinsamen Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Verband". Neuerdings hat Friedrichs im Anschluß an die Besprechung einer Reichsgerichtsentscheidung (RG. 111,13) in Uebereinstimmung mit einer schon früher von ihm geäußerten Ansicht wieder festgestellt, daß der Amtsbezirk öffentlich-rechtliche Körperschaft mit „kommunalen Geschäften" sei.[96]

---

90) G.S. S. 691.

91) RG. 111, 13; Friedrichs, J.W. 1925, 2 S. 2766.

92) Vgl. Peters S. 55 zu 4 a; Meyer-Anschütz S. 388 Anm. 11; Fleiner S. 105; a. A. O. Mayer ausdrücklich, der von einem anderen Begriff der Selbstverwaltung ausgeht, in Dt. Verwaltungsrecht II, 1917 S. 660. In seiner 3. Aufl. 1924 nimmt O. Mayer keine Stellung hierzu.

93) Vgl. Kommentar v. Delius. 3. Aufl. 1921 S. 80; s. RG. 98, 196. Siehe OLG. Düsseldorf; Preuß. Gemeindezeitung 13 S. 300.

94) Vgl. Nöll-Freund, Das Kommunalabgabengesetz, 7. Aufl. 1910 S. 89 Anm. 8, S. 361 Anm. 5; vgl. auch die Begründung des Kommunalabgabengesetzentwurfs, Drucks. des Abgeordn.-H. 17. Legislaturperiode, 5. Session 1892/93 Nr. 4 S. 45; vgl. HE. v. 2. 1. 1895.

95) Bd. II Anm. 197 S. 97, Anm. 218 S. 104 in der Aufl. von 1906.

96) J.W. 1925, 2 S. 2766 Anm.

Kinne[97] bezeichnet den Amtsbezirk als „Sonderkommunalverband" mit Berufung auf Loening.[98] Wenn dieser Bezeichnung des Amtsbezirkes auch der richtige Gedanke zugrundeliegt, daß zwar der Amtsbezirk kein Kommunalverband ist, andererseits aber mit einem solchen gewisse übereinstimmende Merkmale aufweist, so wirkt die Bezeichnung „Sonderkommunalverband", abgesehen davon, daß sie sich nicht eingebürgert hat, verwirrend gegenüber den inzwischen von der Literatur herausgearbeiteten Begriffen: Kommunalverband und Selbstverwaltungskörper.

Nach Bornhak[99] ist der Amtsbezirk nach Aufhebung des § 53 KrO. durch LGO. § 146 ein Zweckverband für eine einzelne bestimmte Aufgabe, die Aufbringung der Polizeikosten. Da Bornhak den Amtsbezirk als Zweckverband (nicht nur als wirtschaftlichen Zweckverband wie Friedrich[100]) bezeichnet, scheint auch ihm die Eigenschaft des Amtsbezirks als Selbstverwaltungskörper vorzuschweben. Die Bezeichnung Zweckverband ist jedoch ein terminus technicus und bezeichnet Verbände, für die das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 maßgebend ist. Aus dem Wortlaut des § 6, I Zweckverbandsgesetzes: bei Bildung von Zweckverbänden ist auf die Amtsbezirke tunlichst Rücksicht zu nehmen (vgl. auch § 129 LGO. vordem), ist ersichtlich, daß wohl ein Zweckverband von den in einem Amtsbezirk vereinigten Gemeinden gebildet werden kann, der Amtsbezirk jedoch nicht unter diesen Begriff fällt. Es ist vorliegend denn auch nicht zu prüfen, was aus dem Amtsbezirk im Einzelfalle werden kann, sondern, was der Amtsbezirk allgemein in seiner gesetzlichen Konstruktion darstellt. Immerhin ist die Rechtsnatur des Amtsbezirkes dem aus Gemeinden gebildeten Zweckverband, der ebenfalls als Selbstverwaltungskörper, nicht als Kommunalverband[101] anzusprechen ist, verwandt. Bornhak kommt also mit seiner Bezeichnung der Rechsnatur des Amtsbezirks nahe.

Helfritz[102] bezeichnet den Amtsverband geradezu als Selbstverwaltungskörper, allerdings mit dem Hinzufügen, daß er nur ein schattenhaftes Dasein führe, was aber m. E. nicht gegen seine Rechtsnatur spricht. E. v. Mayer[103] sieht in dem Amtsvorsteher den

---

97) Autonomie der Kommunalverbände, 1908 S. 20.
98) Vorlesungen über Verwaltungsrecht, § 18.
99) Preuß. Staatsrecht II 2. Aufl. 1912 S. 234, 238.
100) In Stier-Somlos Handb. I S. 613, 408.
101) So Neuwiem, Zweckverbände S. 36 ff; dagegen richtig Peters S. 50, 36; vgl. Peters S. 258: seine Definition des Zweckverbandes. Vgl. auch O. Mayer, Verwaltungsrecht II S. 382; Friedrich in Stier-Somlo I S. 582; dagegen Fleiner S. 135.
102) Jahrb. d. öffentl.R. Bd. 14, 1926, S. 293.
103) Enzyklopädie, 2. Aufl. I S. 853 ff, 6. Aufl. II S. 645 ff.

„Selbstverwalter auch im positiv-rechtlichen Sinne“ und Jebens[104] glaubt den Amtsverband „nicht eigentlich als echten Kommunalverband mehr“ bezeichnen zu können.

Nach v. Stengel[105] sind die Amtsverbände „auch Kommunalverbände, wenn auch mit beschränktem Wirkungskreis“.

Diese Beispiele zeigen die Versuche einer Kennzeichnung der Rechtsnatur des Amtsverbandes, die in seiner Eigenschaft als Selbstverwaltungskörper, und zwar generis sui zu finden ist.

M. E. ist also in dem Amtsbezirk der östlichen Provinzen Preußens rechtlich ein staatlicher Verwaltungsbezirk einerseits und ein Selbstverwaltungskörper sui generis andererseits zu sehen.

Im Zusammenhang mit der vorstehend erfolgten Klärung der Rechtsnatur von Landgemeinde und Amtsbezirk steht die Bezeichnung des Amtsvorstehers sowie des Gemeindevorstehers als „mittelbare Staatsbeamte“.

§ 4.

Die Kennzeichnung des Amtsvorstehers als mittelbaren Staatsbeamten und des Gemeindevorstehers als Kommunalbeamten, daneben auch als mittelbaren Staatsbeamten.

Der Begriff des „mittelbaren Staatsbeamten“, dessen Gegensatz der des „unmittelbaren Staatsbeamten“ ist, geht über den Begriff des Kommunalbeamten, zu dem er jedoch nicht in einem Gegensatz steht, hinaus.[1] Das erhellt schon aus der Bezeichnung des Amtsvorstehers als mittelbaren Staatsbeamten,[2] der doch kein Organ des Kommunalverbandes, also auch kein Kommunalbeamter im eigentlichen Sinne ist.

Der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten geht zurück auf § 69, II, 10 ALR. („dergleichen Beamte (Zivilbediente) stehen entweder in unmittelbarem Dienste des Staates oder gewisser demselben untergeordneter Kollegien, Korporationen und Gemeinden“.)[3] Für die „in Diensten gewisser dem Staat untergeordneter Kollegien, Korpora-

104) Verwaltungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1899, S. 20 Anm. 48.
105) Handb. d. öffentl.R. II, 3 S. 375.
1) Vgl. Brand S. 26; Matthias S. 146.
2) Vgl. v. Rheinbaben 1911; Brand S. 26, 49; Brauchitsch I Anm. 231 S. 106; Bornhak S. 236; Helfritz, Jahrb. d. öffentl. R. S. 293; Anschütz dagegen sieht in Konsequenz seiner Anschauung, daß der Amtsbezirk lediglich staatlicher Verwaltungsbezirk ist, in dem Amtsvorsteher einen unmittelbaren Staatsbeamten. Gegen die Ansicht von Anschütz spricht, daß der Amtsvorsteher seinerzeit das Prädikat königlich nicht führen durfte, wie er denn auch die ihm zur Erledigung aufgetragenen Staatsaufgaben lediglich als Organ der Amtsverwaltung zu erfüllen hat.
3) Vgl. OVG. 19, 429; Helfritz, Grundzüge S. 55; Peters S. 121.

tionen und Gemeinden" stehenden Beamten hatte man seinerzeit den Ausdruck „mittelbare Staatsbeamte" geprägt. Die Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Staatsbeamten nach ALR. wird erklärlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß zu der Zeit des Inkrafttretens des preußischen Landrechts (im Jahre 1793) „die Selbständigkeit der Gemeinden noch so wenig entwickelt war, daß man sie als Staatsanstalten ansehen",[4] ihre Beamten demnach als Staatsbeamte ansprechen konnte. Erst nachdem den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zuerkannt worden war, kam für die in den Diensten der Gemeinden stehenden Beamten die Bezeichnung als Kommunalbeamte auf, die gerade den Gegensatz zum Staatsbeamten dokumentieren sollte.

Es ist schon deshalb auch der Ausdruck „mittelbarer Staatsbeamter", auf den heutigen Kommunalbeamten angewandt, als innere Unwahrheit von O. Mayer[5] und von Helfritz[6] als nicht ganz logisch bezeichnet worden. Auch das Reichsgericht[7] erkennt die Bezeichnung als mittelbare Staatsbeamte im Sinne des ALR. nicht mehr zu Recht bestehend an. ALR. § 69, II, 10 passe heute nicht mehr. Damals vom Standpunkt des Polizeistaates seien die Gemeinden nur als Staatsanstalten, mithin auch ihre Tätigkeit als Staatstätigkeit und ihre Beamten als Staatsbeamten angesehen worden, während jetzt die Gemeindebeamten mittelbare Staatsbeamte insofern seien, als die Gemeinde dem Staat als dem höheren Organismus angegliedert sei. Ihr Amt sei aber ein Amt des kommunalen Selbstverwaltungskörpers.

Preuß[8] erkennt zwar den Begriff des mittelbaren Staatsbeamten im Sinne des ALR. noch als bestehend an, polemisiert aber dagegen und benutzt diese Tatsache, um die Unhaltbarkeit des juristischen Positivismus nachzuweisen.

Der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten im Sinne des ALR. ist aber, wie Peters[9] überzeugend nachgewiesen hat, auch heute noch berechtigt. Man muß sich nur vergegenwärtigen, daß die Bezeichnung mittelbarer Staatsbeamter heutzutage in drei verschiedenen Bedeutungen gebraucht wird, von denen nur zwei auch heute noch ihre Berechtigung als „im Sinne des ALR." haben.

1. Wenn man mit der herrschenden Lehre in den Angelegenheiten, die die Gemeinden und Korporationen zu erfüllen haben, Aufgaben

4) Helfritz, Grundzüge S. 55 Anm. 94.
5) Verwaltungsrecht S. 400 Anm. 22.
6) Grundzüge S. 38 Anm. 1.
7) Vgl. RG. 84, 40/41; 25, 24; 97, 316.
8) Städtisches Amtsrecht S. 138.
9) S. 123 ff., vgl. S. 126, a. a. O. Vgl. im übrigen Giese. Der Beamtencharakter der Direktoren und Oberlehrer. 2. Aufl. 1912.

sieht, die bei Fehlen von Gemeinden und Korporationen vom Staat selbst zu erledigen wären, wenn man also in den eigenen Aufgaben der Gemeinden und Korporationen mittelbar staatliche erkennt, „so ergibt sich ganz zwanglos der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten als eines Beamten einer anderen Körperschaft als der des Staates, der aber mit Erfüllung der Zwecke seines Verbandes mittelbar dem Staate eine sonst von dessen Organen auszuübende Tätigkeit abnimmt."[10] Es werden also sämtliche Kommunalbeamte und Beamte der Selbstverwaltungskörper unter dem Gesichtspunkt als mittelbare Staatsbeamte bezeichnet, daß die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Korporationen mittelbar staatliche Aufgaben sind.[11] In dieser Bedeutung hat der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten als im Sinne des ALR. keine Berechtigung mehr, weil die Beamten der Gemeinden und Korporationen nicht mehr in einem organschaftlichen Verhältnis zum Staat stehen, wie es zur Zeit des ALR. infolge der Rechtsstellung der Gemeinde als „Staatsanstalt" der Fall gewesen ist.[12]

Wenn diese Bedeutung der Bezeichnung des Amtsvorstehers als mittelbaren Staatsbeamten in der Literatur zugrundegelegt sein würde, so ergäbe dies, daß der Amtsvorsteher in Diensten einer Korporation stehe, deren Selbstverwaltungsangelegenheiten wegen ihrer Natur zugleich staatliche Angelegenheiten seien.

2. Die beiden anderen Bedeutungen aber, die der Begriff des mittelbaren Staatsbeamten noch haben kann, und die diesen Begriff als im Sinne des ALR. auch heute noch als bestehend erweisen, hängen mit der Tatsache zusammen, daß den Kommunalverbänden und Selbstverwaltungskörpern sogen. Auftragsangelegenheiten zur Erledigung vom Staat übertragen werden.

Die Auftragsangelegenheiten sind oben als solche Angelegenheiten bezeichnet worden, die an sich dem Staat zur Erledigung vorbehalten bleiben sollen, weshalb eine Anweisungsbefugnis von Seiten staatlicher Stellen für sie gegeben ist. Diese sind aber aus Zweckmäßigkeitsgründen entweder den Gemeinden und Selbstverwaltungskörpern als solchen oder auch nur bestimmten in ihren „Diensten stehenden Organen[13] zur Erledigung übertragen worden.

Die kommunalen Polizeibeamten z. B. sind demgemäß auch heute noch insofern mittelbare Staatsbeamte im Sinne des ALR., weil die

10) Peters S. 125; vgl. Gierke, Holtzend. Enzyklopädie S. 49 Art.: Gemeindebeamte.
11) Vgl. Helfritz S. 55, Grundzüge; Peters S. 126; Zorn, Pr.Verw.Bl. S. 539; Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 148.
12) Vgl. Peters S. 121, 131 und oben RG. 84, 40.
13) Vgl. oben S. 46 Anm. 1.

Ortspolizeiverwaltung als Auftragsangelegenheit, abgesehen von der besonderen für den Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher geltenden Regelung, an sich den Gemeinden bezw. Amtsverbänden obliegt und diese ihre Beamten zur Verfügung stellen, welche damit auf Anweisung staatlicher Behörden zu handeln verpflichtet werden.[14]

3. Den Amtsvorsteher wie den Gemeindevorsteher wird man schließlich heutzutage mit Preuß[15] und Peters[16] noch deshalb als mittelbare Beamte im Sinne des ALR. bezeichnen können, weil dadurch, daß ihnen persönlich die Erledigung staatlicher Geschäfte im Unterordnungsverhältnis übertragen worden ist, sie neben ihrer Tätigkeit als Organ der Amtsverwaltung noch mittelbar staatliches Organ sind.[17] Wenn man in dieser Bedeutung von mittelbaren Staatsbeamten, hier im Sinne des ALR., bezüglich des Amtsvorstehers spricht, so muß auch hier eine öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaft vorhanden sein, die als Dienstherr den Staatsdienst des Amtsvorstehers vermittelt. Mittelbare Staatsbeamte als solche gibt es nicht.[18] Wenn daher in der Literatur einerseits der Amtsvorsteher als mittelbarer Staatsbeamter bezeichnet wird, andererseits die Eigenschaft des Amtsbezirks als öffentlich-rechtliche Körperschaft aber geleugnet wird, so liegt darin für die Zeit vor dem Erlaß des Gesetzes betreffend vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 18. Juli 1919 (GS. S. 118 § 11), wonach der Kreistag den Amtsvorsteher zu wählen hat, ein unerklärlicher Widerstreit.[19] Nach dem Gesetz vom 18. Juli 1919, wonach der Amtsvorsteher vom Kreistag zu wählen und vom Oberpräsidenten nur zu bestätigen ist, könnte als Selbstverwaltungskörper, der die Bezeichnung mittelbarer Staatsbeamter für den Amtsvorsteher rechtfertigen könnte, noch der Kreis in Betracht kommen, jedenfalls dann, wenn man die Wahl oder Ernennung[20] eines Beamten als das allein ausschlaggebende Moment bei der Beurteilung des Dienstherrn eines Beamten ansehen wollte.

---

14) Vgl. Peters S. 124.

15) Städtisches Amtsrecht S. 138 ff.

16) S. 122 ff a. a. O.

17) Darüber, daß hier eine Anomalie der Organtheorie vorliegt, vgl. Peters S. 191. Im übrigen vgl. auch Triepel, Reichsaufsicht 1917, S. 149; Fleiner, Institutionen S. 114; Klüber, Verw.Arch. 31, 164; Preuß. S. 222; O. Mayer II, 650; Jellinek, System S. 186; Peters S. 121 ff, 131 und 191. Vgl. Gruch. 44, 984.

18) Vogels, Verw.Arch. 31, 33; Bucerius, Preuß. VerwBl. 30 S. 48; Preuß S. 215. Vgl. Helfritz, Jahrb. d. öffentl.R. 14, 293. Laband, Rechtsgutachten, Pr.Verw.Bl. 31, 541; vgl Giese, Volksschularchiv 12, 278; 16, 86. Jorn Pr.Verw.Bl. 31,538. S. RG. 85, 24.

19) Vgl. auch Helfritz, Jahrb. d. öfentlR. S. 293.

20) Ueber die gleiche Bedeutung von Wahl und Ernennung vgl. O. Mayer II S. 404 ff. Die Bestätigung der zuständigen Staatsbehörde ist nicht etwa gleichbedeutend mit Ernennung oder Anstellung, sie ist vielmehr ein negativer Akt. Vgl. J.W. 1914, S. 423. Brand S. 57.

Der Amtsvorsteher wäre nach dieser Ansicht dann Kreiskommunalbeamter und als solcher zugleich mittelbarer Staatsbeamter.[21]

Die Anstellung ist jedoch wohl ein wesentlicher Faktor für die Entscheidung der Frage, ob es sich um einen Staatsbeamten oder Kommunalbeamten bezw. Beamten eines Selbstverwaltungskörpers handelt,[22] aber nicht der allein ausschlaggebende[23]. Das ergibt sich schon aus der unmöglichen Folgerung, daß dann z. B. der Bürgermeister von Frankfurt a. M.[24] sowie die westfälischen Amtsmänner Staatsbeamte sein müßten.[25] Der Kreistag ist dadurch, daß er seit dem Gesetz von 1919 § 11 den Amtsvorsteher zu wählen hat, noch nicht ohne weiteres als Dienstherr des Amtsvorstehers gekennzeichnet, zumal wenn man berücksichtigt, daß es lediglich politische und Zweckmäßigkeitserwägungen waren, die die Uebertragung des Wahlrechts anstatt auf den Amtsausschuß auf den Kreistag bedingten. In dem Entwurf zur neuen Landgemeindeordnung ist nach einem Beschluß des 21. Ausschusses in zweiter Lesung in § 157 Ziff. 1 Nr. 2, Zeile 2 des Entwurfs statt „Amtsausschuß" jetzt das Wort „Kreistag" zu setzen. Die Frage nach dem Recht, den Amtsvorsteher zu wählen, steht also wieder im Vordergrund des Interesses, und der Sitzungsbericht des 21. Ausschusses läßt die Gründe für den abändernden Beschluß erkennen, wie sie seinerzeit bei der Festsetzung der Wahl des Amtsvorstehers durch den Kreistag ebenfalls maßgebend waren. „Der Amtsausschuß sei nur sehr klein und zu stark interessiert",[26] „die Wahl durch den Amtsausschuß erscheine nicht zweckmäßig, da die Verhältnisse zu klein seien"; „die jetzt vorgesehenen Wahlkörper, „die Amtsausschüsse" seien ziemlich rudimentäre Organe, die die Amtskasse verwalteten und zu Polizeiverordnungen die Zustimmung geben müßten".[27] Andererseits wünschte ein sozialdemokratisches Ausschußmitglied einen möglichst großen Einfluß der Bevölkerung auf die Bestimmung des Amtsvorstehers — dies waren auch 1919 die Gründe, weshalb an Stelle der Ernennung des Amtsvorstehers[28] durch den Oberpräsidenten die Wahl durch den Kreistag und nicht durch den

---

21) So anscheinend Helfritz in logischer Konsequenz seiner Anschauung, wonach der Amtsbezirk als öffentlich-rechtliche Körperschaft so gut wie nicht in Betracht kommt. So ist auch seine Forderung zu verstehen, daß dem Kreis die Haftung für den Amtsvorsteher übertragen werde. Jahrb. 14, 293.

22) Vgl. RG. 84,34, „grundsätzlich" maßgebend.

23) Siehe Preuß, Amtsrecht S. 214; Peters S. 123, vgl. Anschütz. Pr. VerfUrk. I, S. 427.

24) Siehe § 40 Gem.Verf.Ges. f. Frankfurt a. M. v. 25. 3. 67 (Ges.-S. S. 401),

25) Siehe Peters S. 123, Anm. 2; Anschütz, Lehrb. S. 327/28; Fleiner S. 113.

26) S. 143 des Berichtes Nr. 6260, A. d. preuß. Landt., 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/27.

27) S. 65 des Berichtes.

28) Ueber den Erfolg s. O.V.G. 77,493.

Amtsausschuß festgesetzt wurde. Jedenfalls kann hiernach nicht mehr angenommen werden. daß die Wahl des Amtsvorstehers durch den Kreistag den Kreis ohne weiteres zum Dienstherrn des Amtsvorstehers stempelt. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die Anstellung zwar einen wichtigen Hinweis auf die Eigenschaft eines Beamten als Staats- oder Kommunalbeamten enthält, aber hierfür nicht allein ausschlaggebend zu sein braucht. M. E. ist, wenn das Moment der Anstellung als Kriterium versagt, mit der von Preuß[29] und Peters[30] vertretenen Ansicht davon auszugehen, daß „für die Eigenschaft des Staats- oder Gemeindebeamten in logischer Anwendung der Organtheorie maßgebend ist, für welchen Verband der Beamte organschaftliche Handlungen vorzunehmen hat.[31] Bezüglich des Amtsvorstehers ist dieser Verband der Amtsverband, denn der Amtsvorsteher ist Organ der Amtsverwaltung (§ 50 Kr. O.) und nur als solcher auch mittelbarer Staatsbeamter.[32] Dabei ist der Amtsvorsteher nur Beamter des Amtsverbandes und mittelbarer Staatsbeamter und nicht etwa auch unmittelbarer Staatsbeamter, er hat also nicht die Doppelstellung des Landrats (vgl. RG. 111, 13).[33]

Der Amtsvorsteher ist demnach insoweit in demselben Sinne mittelbarer Staatsbeamter wie der Gemeindevorsteher,[34] als beide persönlich staatliche Geschäfte im Unterordnungsverhältnis zu Staatsbeamten oder vom Staat beauftragter Stellen zu erfüllen haben.[35] Während bei dem Gemeindevorsteher die Kommune den den Staatsdienst vermittelnden Verband darstellt, ist der den Staatsdienst des Amtsvorstehers vermittelnde Verband der Amtsverband.

Die Bezeichnung des Amtsvorstehers als mittelbarer Staatsbeamter im Gegensatz zum Gemeindevorsteher als Kommunalbeamter, obwohl beide Beamte von Selbstverwaltungskörpern und als solche auch mittelbare Staatsbeamte sind, kennzeichnet nun bereits das zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher obwaltende Verhältnis insofern, als ihre Haupttätigkeit durch Hervorhebung dieser oder jener Bezeichnung betont ist. Die Haupttätigkeit des Gemeindevorstehers liegt bei der Erledigung von Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommune, die des Amtsvorstehers in den ihm als Organ des Amtsverbandes persönlich zur Erledigung übertragenen Auftragsangelegenheiten, woraus sich ergibt, daß der Amtsvorsteher bei Er-

---

29) Preuß. Amtsrecht S. 214.
30) Peters, Grenzen S. 123. Vgl. so auch Fleiner Inst. S. 113.
31) Siehe O.V.G. 75,445; Peters S. 123, Anm. 3. Vgl. aber auch O.V.G, 35,450,
32) Vgl. Schulzenstein Verw. Archiv 12. S. 173.
33) a. A. Brand. a. a. O. S. 31, Nr. 10. M. E. zu Unrecht.
34) Vgl. z. B. Pr.Verwal.Bl. 11, S. 204.
35) Vgl. R.G. 111, 13; Brand S. 49.

ledigung der ihm übertragenen staatlichen Angelegenheiten, soweit ihm in diesem Zusammenhang ein Anweisungsrecht gegen den Gemeindevorsteher zusteht, er von diesem Anweisungsrecht mit Rücksicht auf die ganz anders geartete Haupttätigkeit des Gemeindevorstehers nur schonend den Gebrauch macht, der erforderlich ist.[36]

Hat aber nun die Kennzeichnung der Beamteneigenschaften von Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher den Hinweis auf die praktische Handhabung des Verhältnisses zwischen beiden Beamten gebracht, so ergibt die Klärung der Rechtsnatur von Landgemeinde und Amtsbezirk die Grundlage für die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher, die sich in Beziehungen des Amtsvorstehers zum Gemeindevorsteher

A. als Mitglied des Amtsausschusses,

B. als Verwalter der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde,

C. als Verwalter der Auftragsangelegenheiten der Landgemeinde

erschöpfen.[37]

§ 5.

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher.

A. Die Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher als Mitglied des Amtsausschusses treffen nicht den Amtsbezirk als staatlichen Verwaltungsbezirk, sondern als Selbstverwaltungskörper (Amtsverband) und beruhen auf § 51 Nr. 1 Abs. II und § 54, I und III Kr. O., wonach der Amtsausschuß, als Organ der Amtsverwaltung, sich aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden (und selbständiger Gutsbezirke) zusammensetzt, wobei die Vertretung der Gemeinden in erster Linie durch den Gemeindevorsteher zu erfolgen hat.[1] Der Amtsvorsteher beruft den Amtsausschuß[2] und führt den Vorsitz mit vollem Stimmrecht.[3] Gemäß § 54, III werden die Beschlüsse des Amtsausschusses nach Stimmenmehrheit gefaßt.[4] Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.[5]

---

36) Diesen Hinweis auf die praktische Einstellung beider zu einander brachte zuerst Helfritz, Ztschr. d. Landgemeinden 1926, Nr. 1, S. 1 ff.

37) Vgl. diesbezgl. die Bezeichnung „Ortsobrigkeit" bei Helfritz, Vertretung, S. 66, Anm. Dagegen Peters a. a. O. S. 188. Anm.

1) § 51 Nr. 1, Abs. II, Kr.O.

2) Die Anordnung des Amtsvorstehers ist also insoweit für den Gemeindevorsteher als Mitglied des Amtsausschusses verbindlich.

3) § 54, I Kr.O.

4) Ausnahmsweise ist bei Aufnahme von Anleihen übereinstimmender Beschluß erforderlich. Vgl. § 55 a Kr.O.

5) Vgl. auch O.V.G. 44, 19.

Der Amtsvorsteher hat also nur das gleiche Stimmrecht wie der Gemeindevorsteher. Seine Stimme entscheidet — trotzdem er den Vorsitz führt — bei Stimmengleichheit also nicht.

Aus der Tatsache, daß der Amtsvorsteher den Vorsitz im Amtsausschuß, dem der Gemeindevorsteher als Mitglied angehört, führt, ergeben sich insofern rechtliche Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher, als der Gemeindevorsteher sich den geschäftlichen Anordnungen des Amtsvorstehers zu fügen hat.

Nähere Bestimmungen über die sitzungspolizeilichen Befugnisse des Amtsvorstehers enthält die Kreisordnung nicht,[7] insbesondere ist aus § 54 Kr. O. nicht ersichtlich, ob der Amtsvorsteher berechtigt ist, als Vorsitzender des Amtsausschusses einen Gemeindevorsteher im Falle von Störungsversuchen oder Ordnungswidrigkeiten von der Sitzung auszuschließen, oder ob er nur die Möglichkeit hat, einen diesbezüglichen Beschluß des Amtsausschusses herbeizuführen.

Da auch Geschäftsordnungen, in denen zweckmäßig diese Fragen zu regeln wären, für die Sitzungen der Amtsausschüsse in der Regel nicht bestehen, kann m. E. unter entsprechender Heranziehung der sitzungspolizeilichen Befugnisse des Gemeindevorstehers gegenüber den Mitgliedern in der Gemeindevertretung[8] sowie in Anbetracht des Umstandes, daß der Amtsvorsteher auch sonst zu Zwangsmaßnahmen gegen den Gemeindevorsteher nicht befugt ist,[9] der Amtsvorsteher aus sitzungspolizeilichen Gründen nur mittelbar durch Herbeiführung eines entsprechenden Beschlusses des Amtsausschusses gegen einen Gemeindevorsteher vorgehen.

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher als Mitglied des Amtsausschusses kennzeichnen jedoch nicht in typischer Weise das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher, denn der Amtsvorsteher steht wie zu dem Gemeindevorsteher so auch zu den sonstigen Mitgliedern des Amtsausschusses — seien es die Schöffen der Gemeinden, seien es sonstige weitere als Vertreter der Gemeinde in den Amtsausschuß bestellte Mitglieder — in gleichem Verhältnis. Das typische Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher ergibt sich erst aus ihren rechtlichen Beziehungen zu einander, soweit sie das Tätigkeitsfeld des Gemeinde-

---

7) Vgl. auch Delius, die sitzungspolizeilichen Befugnisse der Behörden, S. 89. Berlin 1893.

8) Vgl. hierzu z. B. die Ortsstatuten über den Geschäftsgang der Gemeindevertretung für den Kreis Teltow § 8.

9) Vgl. hierzu insbesondere auch § 54 Abs. II Kr.O., wonach ein Zwang gegen den Gemeindevorsteher zur Teilnahme an den Sitzungen des Amtsausschusses nicht ausgeübt werden kann.

vorstehers hinsichtlich der Erledigung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten der Landgemeinde zum Gegenstand haben.

B. Rechtliche Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher können, soweit sie die Erledigung von Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde durch den Gemeindevorsteher als deren Organ betreffen, mit Rücksicht auf das oben gekennzeichnete Recht der Selbstverwaltung der Gemeinde nur darin bestehen, daß dem Amtsvorsteher entweder das staatliche Aufsichtsrecht über die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde zugewiesen worden ist, oder daß er doch wenigstens bei Ausübung des staatlichen Aufsichtsrechts in irgend einer Weise in Anspruch genommen werden kann.

Die Staatsaufsicht (Kommunalaufsicht) wird definiert als „diejenige Verwaltungstätigkeit des Staates, welche zum Zweck hat, den Selbstverwaltungskörper im öffentlichen Interesse zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und die gesamte von ihm geführte Verwaltung in Einklang zu bringen mit der übrigen öffentlichen Verwaltung“.[10] Die Staatsaufsicht über die Landgemeinde übt in erster Instanz der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses,[11] in zweiter Instanz der Regierungspräsident.[12]

Aus den Motiven zum Entwurf der Kreisordnug[13] geht hervor, daß dem Amtsvorsteher deswegen nicht die Führung der Aufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Landgemeinde übertragen worden ist, weil „die kommunale Aufsicht über die Gemeinden, soweit es sich dabei um die Durchführung gleichmäßiger Verwaltungseinrichtungen, um den Erlaß definitiver Entscheidungen und Anordnungen in Beschwerde- und anderer Angelegenheiten handelt, besser in die Hand des kollegialisch zusammengesetzten und im geordneten Verfahren verhandelnden Kreisausschusses gelegt werde.“[14]

Der Amtsvorsteher kann aber hinsichtlich der Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung der Landgemeinde, deren Erledigung in der Hand des Gemeindevorstehers liegt, als Mittelsperson herangezogen werden. Nach § 66 Kr. O. kann vom Landrat und vom Kreisausschuß als Kommunalaufsichtsbehörden die vermittelnde und begutachtende Tätigkeit des Amtsvorstehers bei Beaufsichtigung der

---

10) Peters S. 218; v. Mangolt, das Aufsichtsrecht des Staats über die Kommunalverbände. Diss., S. 52, 64; Triepel, Reichsaufsicht S. 121; O. Mayer II. S. 392.

11) Vgl. Helfritz, Grundzüge S. 87, Anm. 62; O.V.G. 26,143, über den Zusatz „als Vorsitzender des Kreisausschusses“ siehe § 136 Kr.O.

12) L.G.O. § 139,1, § 24 Zuständigkeitsgesetz von 1883.

13) Drucks d. Abgeordn. H. 11. Legislaturperiode, 2. Session 1871/72, II, S. 59 ff.

14) O.V.G. 6,77 ff.; vgl. auch §§ 24 und 25 und 31 b Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883, S. 237.

Kommunalangelegenheiten der zu dem Amtsbezirk gehörigen Gemeinden in Anspruch genommen werden. Hiermit steht auch die Bestimmung des § 84 LGO.[15] in Zusammenhang, wonach vor Bestätigung der Wahl des Gemeindevorstehers durch den Landrat (§ 84 LGO.)[16] der Amtsvorsteher mit seinem Gutachten zu hören ist.

Der Amtsvorsteher kann schließlich noch mit der Ausführung einzelner Angelegenheiten, deren Erledigung zu der Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung der Landgemeinde gehört, beauftragt werden,[17] so z. B. mit der Revision von Gemeindekassen, falls hierbei besondere technische Schwierigkeiten nicht vorhanden sind.[18]

Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der vermittelnden und begutachtenden Tätigkeit des Amtsvorstehers bei der Ausübung der Staatsaufsicht kann für die rechtlichen Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher nur die Bedeutung haben, die das staatliche Aufsichtsrecht der Aufsichtsbehörde für den Gemeindevorsteher hat. Danach besteht zwischen dem Amtsvorsteher und dem Gemeindevorsteher als Verwalter der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde kein Ueber- und Unterordnungsverhältnis, also keine „Dienstaufsicht" des Amtsvorstehers über den Gemeindevorsteher, die ja — gerade im Gegensatz zur „Staatsaufsicht" — in der Beaufsichtigung eines untergeordneten Organs durch ein übergeordnetes besteht.[19] Denn die Organe der Selbstverwaltungskörper sind als solche den Staatsaufsichtsbehörden nicht untergeordnet.[20] Die staatliche Aufsicht läßt grundsätzlich die Willensbildung den Gemeindeorganen.[21] Die Zuerkennung des Rechts auf Selbstverwaltung[22] bedingt, daß der Gemeindevorsteher als Organ der Landgemeinde hinsichtlich der Erledigung von Selbstverwaltungsangelegenheiten zum Staat in keinem organschaftlichen Verhältnis steht.[23] Es handelt sich bei der Staatsaufsicht nicht um einen stärkeren und schwächeren Ausdruck desselben Gemeindewillens, sondern um zwei verschiedene.[24] Der Staat hat nur ein an ganz bestimmte Voraussetzungen gebundenes und in bestimmte Formen gekleidetes Eingriffsrecht[25] gegenüber der Selbstverwaltung der Landgemeinde durch ihre Organe.

15) Vgl. § 26 Abs. II u. IV Kr.O.
16) Vgl. § 126 N.Entw. Peters a. a. O. S. 236, Helfritz, Grundz. S. 66.
17) O.V.G. 6,77.
18) M. E. vom 13. Juni 1874.
19) Triepel, ReichsaufsichtS. 147.
20) Vgl. Helfritz, Grundzüge S. 65, Peters, Grenzen S. 221 und 131.
21) Vgl. Helfritz Grundz. S. 65.
22) Vgl. S. 15 d. Arb. s. § 5 öffl. L.G.O.
23) Vgl. S. 35 d. Arb.
24) Preuß, Amtsrecht S. 302 ff.; Peters, Grenzen S. 131.
25) Siehe Helfritz, Grundzüge S. 65/66.

C. Kommt demnach hinsichtlich der Stellung des Gemeindevorstehers als Verwalter der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde ein dienstliches Verhältnis zum Amtsvorsteher nicht in Frage, so erweist im Gegensatz dazu die Tatsache, daß „die staatliche Behördenorganisation auf den meisten Verwaltungsgebieten nicht bis zu den untersten Instanzen reicht, sondern hier in die Organe der kommunalen Selbstverwaltung, deren sich der Staat zur Durchführung seiner Aufgaben bedient, ausmündet“[26]. (Auftragsangelegenheiten der Selbstverwaltungskörper), die Möglichkeit rechtlicher Beziehungen zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in der Form eines dienstlichen Verhältnisses beider zueinander. Die mit „Auftragsangelegenheiten“[27] betrauten Organe der Selbstverwaltungskörper stehen gegenüber der zuständigen Staatsbehörde diesbezüglich im Unterordnungsverhältnis. „Dieses Ueber- und Unterordnungsverhältnis bezieht sich jedoch lediglich auf die dienstlichen Verrichtungen innerhalb der jeweils in Frage kommenden übertragenen Aufgabe, nicht aber auf die persönlichen Verhältnisse des betreffenden kommunalen Organs. Wenn also auch der Kommunalbeamte bezüglich dieser Verrichtungen in der Reihe der staatlichen Organe steht, so ist er doch in seinen sonstigen amtlichen Beziehungen kein Untergebener des übergeordneten Staatsorgans, wie er ja auch nicht im Anstellungsverhältnis zum Staat steht.[28]

Der Amtsvorsteher und der Gemeindevorsteher sind nun beide bezüglich der staatlichen[29] Ortspolizeiverwaltung — sie allein kommt von der Zahl der Auftragsangelegenheiten für das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in Frage — in die Reihe der staatlichen Behördenorganisation insofern ausdrücklich eingegliedert worden, als dem Amtsvorsteher als dem Organ der Amtsverwaltung in dem Amtsbezirk (§ 50 KrO.) gemäß § 59 Nr. 1 KrO. die Verwaltung der Ortspolizei im Unterordnungsverhältnis zum Landrat,[30] also als Auftragsangelegenheiten des Amtsverbandes[31] übertragen worden ist, während dem Gemeindevorsteher gemäß § 90, I LGO.,[32] sofern er nicht zugleich selbst das Amtsvorsteheramt bekleidet, die Stellung als Organ des Amtsvorstehers für die Polizeiverwaltung zugewiesen worden ist.

---

26) So Helfritz, Grundzüge S. 45.
27) Vgl. S. 24 d. Arb. Anm. 47.
28) Helfritz, Ztschr. d. Landgemeinden, 1926 Nr. 1, S. 1 ff.
29) Vgl. S. 16/17 d. Arb.; Peuker, Pr.Verw.Bl. 47, 437.
30) Vgl. S. 77, II Kr.O., § 60 Kr.O. und § 59 Kr.O., § 1, II Polizeiverwaltungsgesetz 11. III. 1850 (Ges.-S. S. 265); RG. 7. April 1881, Pr.Verw.Bl. 2, 281 ff.
31) Vgl. RG. 111, 13; vgl. S. 16 d. Arb., Anm. 1.
32) Vgl. § 65, I Kr.O.

Im Hinblick auf § 65, I Kr. O.[33] wonach die Gemeindevorsteher verbunden sind, den Anweisungen[34] und Aufträgen des Amtsvorstehers, die er in Gemäßheit seiner gesetzlichen Befugnisse in Dienstangelegenheiten an sie erläßt, nachzukommen, hat das Oberverwaltungsgericht[35] betont, daß der Gemeindevorsteher ausführendes Organ des Amtsvorstehers für die Polizeiverwaltung sei: „Hieraus ergibt sich, daß auf dem Gebiet der Polizeiverwaltung der Amtsvorsteher Dienstvorgesetzter des Gemeindevorstehers ist."[36]

Bei Beleidigung eines Gemeindevorstehers als ausführenden Organs der Polizeiverwaltung kann demgemäß der Amtsvorsteher nach § 196 StGB. als „amtlicher Vorgesetzter" Strafantrag stellen.[37]

Vermöge seiner Stellung als Organ des Amtsvorstehers hat der Gemeindevorsteher das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten notwendig macht, das dazu Erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen (§ 90, III LGO.). Dieses Recht entspricht der im § 60 Kr. O. dem Amtsvorsteher verliehenen Gewalt und ist materiell bereits in § 10, II 17 ALR. enthalten. Die vorläufigen Anordnungen des Gemeindevorstehers[38] gelten als Amtshandlungen des Amtsvorstehers, wenn der Amtsvorsteher diese Maßnahmen nach erlangter Kenntnis nicht aufhebt.[39]

Bis zur endgültigen Entscheidung des Amtsvorstehers kann der Gemeindevorsteher seine vorläufigen dringenden polizeilichen Anordnungen gemäß § 132 LVG. durch Zwangsmittel durchsetzen.[40] Eine Anfechtung hiergegen richtet sich, wenn der Amtsvorsteher die Maßnahme des Gemeindevorstehers — sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend — billigt, gegen den Amtsvorsteher.

---

33) Vgl. § 91, III L.G.O.

34) Die auf Grund des § 65 Kr.O. an den Gemeindevorsteher ergehende Anordnung ist nicht mit einer polizeilichen Verfügung im Sinne der §§ 127 ff. L.V.G. zu verwechseln. Siehe O.V.G. 6,155. [Vgl. § 36 I Zuständigkeitsgesetz von 1883 (G.S. S. 237) auch § 36, II.]

35) VI S. 206, 208/09.

36) Helfritz, Ztschr. d. Landgemeinden, 1926 Nr. 1, S. 1 ff. Vgl. RG. 20. September 1911 in Recht 1912 Nr. 676; Brauchitsch Anm. 290 zu § 65 Kr.O.

37) RGSt. 21,336.

38) Nicht alle Anordnungen und Zwangsmittel des Gemeindevorstehers stellen sich als polizeiliche Anordnungen dar, so z. B. nicht seine Anordnungen betreffend die Heranziehung zu einer Gemeindelast, insbesondere zu Naturaldiensten im Sinne der §§ 68 ff. Kommunalabgabengesetz, (Pr. VerwBl. 21,215; vgl. § 88 Nr. 8 L.G.O.). Die Durchführung solcher Anordnungen regelt § 90 Kommunalabgabendesetz, wonach der Gemeindevorsteher zur Erzwingung der Leistung von Naturaldiensten nur die Ausführung durch Dritte auf Kosten des säumigen Pflichtigen — diese Kosten kann er im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens einziehen — veranlassen kann. Vgl. Guillaume, Gemeindevorsteher i. Landgemeinden Ztschr. d. Landgemeinden vom 10. November 1926, Nr. 21, S. 433/34.

39) O.V.G. 75,339.

40) Arg. O.V.G. 9,57.

Eine Uebertragung der Polizeiverwaltung des Amtsvorstehers auf den Gemeindevorsteher zur selbständigen Verwaltung findet nicht statt, auch kann der Amtsvorsteher dem Gemeindevorsteher nicht Dienstobliegenheiten, die selbständige Entschließung verlangen, übertragen.[41]

Als Organ des Amtsvorstehers als Ortspolizeiverwalter hat der Gemeindevorsteher insbesondere eine Reihe von Rechten und Pflichten,[42] die bestehen in:

1.) der vorläufigen Festnahme und Verwahrung einer Person nach den Vorschriften des § 127 StPO.[43] und des § 6 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit,[44] also, falls die Voraussetzungen eines Haftbefehls vorliegen[45] und Gefahr im Verzuge ist. (§ 91 Nr. 1 LGO.)

Nach § 128 StPO. soll der vorläufig Festgenommene unverzüglich dem Amtsrichter vorgeführt werden. Der Gemeindevorsteher hat zu diesem Zweck die festgenommene Person dem Amtsvorsteher zuzuführen,[46] der die weitere Vorführung an den Amtsrichter veranlaßt.

2.) der Beaufsichtigung der unter Polizeiaufsicht stehenden Personen § 91, Nr 2 LGO.[47]

3.) der Ausführung der ihm — nicht nur vom Amtsvorsteher — sondern auch von der Staats- oder Amtsanwaltschaft aufgetragenen polizeilichen Maßregeln und die Aufnahme von Verhandlungen, (§ 91, Nr. 3 LGO.)[48]

Auch aus eigener Initiative hat der Gemeindevorsteher als Beamter des Polizeidienstes strafbare Handlungen zu erforschen und alle keinen Aufschüb gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sachlage zu verhüten.[49] Er kann auch Haussuchungen vornehmen.[50]

---

41) O.V.G. 2,206 ff.

42) Vgl. auch Pr. VerwBl. 38,339, § 71 b Feld- und Forstpolizeigesetz vom 21. VI. 1926 (GS. S. 83. VO. vom 12. 3. 1843, vgl. Guillaume a. a. O. S. 433/34, vgl. Stier-Somlo, Handbuch I 1919, S. 489 f.

43) Vom 1. Februar 1877, RGBl. S. 258.

44) Vom 12. Februar 1877 (GS. S. 45).

45) §§ 112, 113 StPO.

46) Zirkularerlaß des Ministers des Innern vom 11. Juli 1881 (MBl. S. 183).

47) Vgl. Ministerialinstruktion vom 12. 4. 1871 (MinBl. S. 113) und vom 5. 9. 1871 (MinBl. S. 253).

48) Als Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft (s. § 153 G.V.G.). Dagegen ist der Gemeindevorsteher unabhängig vom Amtsvorsteher. Ministerialerlaß vom 15. IX. 1879, (MinBl. S. 256). Er ist als solcher nur verpflichtet, den Anordnungen des ersten Staatsanwalts und der diesem vorgesetzten Beamten Gehorsam zu leisten. (Vgl. bezüglich besoldeter Gemeindevorsteher §§ 80, 81, AGGVG. vom 24. April 1878 (GS. S. 230). Vgl. § 159 StPO. u. Keil zu § 91 LGO. S. 253).

49) Vgl. §§ 159, 161 StPO., RGSt. vom 21. 11. 93 (P.Verw.Bl. 15, 83).

50) O.V.G. 9,123.

4.) Der Annahme und Beurkundung von Anzeigen strafbarer Handlungen oder Anträgen auf Strafverfolgung gemäß § 156 StPO.

5.) Der Entgegennahme der in den §§ 8 ff. des Gesetzes über die Aufnahme neu anziehender Personen[51] vorgeschriebenen Meldung (§ 91, Nr. 4 LGO.)

6.) Der Mitwirkung bei der Erhaltung trigonometrischer Marksteine.[52]

7.) Der Behändigung polizeilicher Strafverfügungen, wenn diese dem Gemeindevorsteher vom Amtsvorsteher aufgegeben worden ist.[53]

Ein Disziplinarordnungsstrafrecht gegen den Gemeindevorsteher steht aber nicht dem Amtsvorsteher, sondern dem Landrat und im Umfang des den Provinzialbehörden beigelegten Ordnungsstrafrechts dem Regierungspräsidenten zu.[54]

An Stelle des Disziplinarordnungsstrafrechts ist aber dem Amtsvorsteher, um sein Dienstvorgesetztenverhältnis gegen den Gemeindevorsteher in dem ihm zugewiesenen bestimmten Umfang zur Geltung bringen zu können, ein anderes letztes Mittel gegen Versäumungen im Dienst zuerkannt worden, die Anwendung von Zwangsmitteln nach § 132 LVG. mit Ausnahme der Haft,[5] gleichviel, ob seine polizeiliche Anordnung aus eigener Initiative oder aus einer Anweisung der vorgesetzten Behörde hervorgegangen ist.[56]

Hiernach kann der Amtsvorsteher die von ihm innerhalb seiner gesetzlichen Zuständigkeit vom Gemeindevorsteher geforderte, von diesem aber nicht ausgeführte Handlung von einem Dritten auf Kosten des Gemeindevorstehers ausführen lassen. Kann die Handlung nicht von einem Dritten vorgenommen werden, so kann der Amtsvorsteher Geldstrafen festsetzen, und zwar nach dem Min.-Erl. v. 29. Nov. 1923 (Min.-Bl. S. 1192) bis zu 300 Rm. Gegen die Androhung findet gemäß § 65 Kr. O. § 133, I und II LVG. die förmliche Beschwerde statt, gegen die Festsetzung und Ausführung die Beschwerde im Aufsichtswege, die hier an die Frist von zwei Wochen gebunden ist.[57]

Neben der Ersatzvornahme und der Geldstrafe kann noch unmittelbarer Zwang in Anwendung gebracht werden, aber nur dann, wenn

51) Vom 31. 12. 1842 (GS. 1843 S. 5).
52) Vgl. Ausführungsanweisung vom 20. 7. 1878, MinBl. S. 191.
53) O.V.G. 2,86.
54) Vgl. § 143, Nr. 1, LGO., § 65, I, 2 Kr.O. Vgl. § 36 I. Zuständigkeitsgesetz von 1883.
55) Siehe § 65, I Kr.O.
56) Vgl. Brauchitsch II S. 188. OVG. vom 2. März 1878.
57) § 133, I und II LVG.

die Anordnung des Amtsvorstehers ohne einen solchen unausführbar wäre.[58]

§ 6.

Das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher nach dem Entwurf der neuen Landgemeindeordnung.

Das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher wurzelt in der Kreisordnung von 1872—1881 in Verbindung mit der Landgemeindeordnung von 1891.

Im Rahmen eines Entwurfs einer neuen Landgemeindeordnung[1] ist eine Aenderung des bisherigen Verhältnisses zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher insofern vorgesehen, als die Provinziallandtage mit 2/3-Mehrheit beschließen können, daß an Stelle des Amtsvorstehers und der Amtsbezirke Bürgermeistereien mit dem Bürgermeister an der Spitze gebildet werden, (§ 95 des Entwurfs.)[2]

Soweit Bürgermeistereien gemäß §§ 94, 95, 97 des Entwurfs nicht gebildet werden, bleiben die Vorschriften der Kreisordnung vom 3. Dezember 1872 mit einigen besonderen, das Verhältnis von Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher aber nicht berührenden, der Anpassung an den neuen Entwurf dienenden Bestimmungen bestehen (§ 157, I Nr. 1 und 2 d. Entw.).

Bürgermeistereien sind aus Landgemeinden bestehende Gemeindeverbände. Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften. Sie verwalten unter eigener Verantwortung die ihnen gesetzlich obliegenden oder freiwillig übernommenen Aufgaben (Selbstverwaltungsaufgaben, § 65 d. Entw.), sowie auftragsweise die ihnen zur Ausführung übertrage-

---

58) § 132 LGO.; vgl. Helfritz, Ztschr. d. Landgemeinden 1926 Nr. 1, S. 1 ff.

1) Preuß. Landtag, 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/27 Nr. 6260 A—C, Drucksache Nr. 100. Bereits am 27. Juli 1922 war ein Entwurf einer Preußischen Landgemeindeordnung (ausgearbeitet von Drews, Nr. 234, Drucksachen des preußischen Staatsrats) dem Staatsrat vorgelegt worden. Dieser Entwurf ging vom Staatsrat im Dezember 1922 an den Landtag. Der Landtag überwies ihn dem 22. Ausschuß, wo er in drei Lesungen beraten worden war. Die dritte Lesung endete mit dem Entwurf einer Preußischen Gemeindeordnung, in der die Bestimmungen der Städteordnung und Landgemeindeordnung zusammengefaßt waren. (September 1924, Preuß. Landtag, 1. Wahlper., 1. Tag, Nr. 8320 c, 8320 d, Drucks. Nr. 4040, 4041). Nach der Auflösung des Landtages wurde im neuen Landtag ein Antrag des Abg. Herold und Gen. auf Annahme eines neuen, des vorliegenden Entwurfs einer Preußischen Landgemeindeordnung (Drucks. Nr. 100) vorgelegt, der durch Beschluß des Hauses vom 14. Mai 1925 einem neu zu bildenden Ausschuß von 29 Mitgliedern, dem (21.) Ausschuß zur Vorberatung für eine preußische Städteordnung und für eine preußische Landgemeindeordnung, überwiesen worden ist. Der Ausschuß beriet den Entwurf in seinen Sitzungen vom 13., 14. und 15. April 1926, 4. und 5. Januar und 2. und 3. Februar 1927 in zwei Lesungen.

2) Die Regierung erklärte sich gegen den ursprünglichen Vorschlag in dem Drews'schen Entwurf, die Landbürgermeisterei in den Provinzen, wo sie noch nicht bestehen, durch Gesetz einzuführen, und zwar deshalb, weil der Neueinführung im Hinblick auf die Kostenfrage sehr erhebliche Bedenken entgegenstehen könnten. Sie hat deshalb die Entscheidung den einzelnen Provinzen überlassen wollen. (Ein Ministerialvertreter bei den Verhandlungen des 21. Ausschusses, S. 70, Nr. 6260 A).

nen Angelegenheiten, (Auftragsangelegenheiten, § 97 d. Entw.) § 94 d. Entw. Aus dem Amtsbezirk soll also ein Kommunalverband (eine Gebietskörperschaft mit Totalität des Wirkungskreises) werden, dessen Auftragsangelegenheiten vom Bürgermeister verwaltet werden. (§ 116.)

In dem neuen Entwurf finden sich keine Bestimmungen darüber, wie weit Zweige der Polizei den Gemeinden zur Selbstverwaltung zu übergeben seien, oder ob eine Regelung überhaupt notwendig sei.[3] Der Vorlage sowie dem Bericht über die Beschlüsse des 21. Ausschusses in erster und zweiter Lesung ist zu entnehmen, daß im Rahmen des Entwurfs lediglich die rein organisatorische Seite der örtlichen Polizeiverwaltung auf dem Lande zum Gegenstand reformierender Vorschläge gemacht worden ist.

Dieselben Vorschläge für die Organisation der Ortspolizei auf dem Lande, die in den Motiven zum Gesetzentwurf vom 11. Januar 1862[4] abgehandelt worden sind, unterlagen auch bei den Beratungen des 21. Ausschusses dem Streit der Meinungen. Wieder gelangte man, wie einst, dahin, die Uebertragung der Ortspolizeiverwaltung auf dem Lande auf eine Zwischeninstanz zwischen Gemeindevorsteher und dem Landrat, also weder auf den Gemeindevorsteher[5] noch auf den Landrat,[6] in Vorschlag zu bringen.

Gemäß § 116, Nr. 2 d. Entw. gehört zu den Obliegenheiten des „Bürgermeisters" die Verwaltung der örtlichen Polizei, soweit sie nicht gemäß § 2 d. Ges. über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 50 (GS. 265) anderen Stellen übertragen ist.

Das in Vorschlag gebrachte Verhältnis zwischen „Bürgermeister" und Gemeindevorsteher kennzeichnet sich im Gegensatz zu dem bisherigen Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in den östlichen Provinzen Preußens dadurch, daß vor allem die rechtlichen Beziehungen zwischen Bürgermeister und Gemeindevorsteher als

---

3) Vgl. Nr. 6260 A. S. 65/66.

4) Betr. die ländliche Polizeiverfassung in den 6 östlichen Provinzen Preußens. Siehe S. 7 ff d. Arb.

5) Vgl. S. 69 d. Berichtes d. 21. Aussch. Dagegen: Die grundsätzliche Uebertragung
der Polizeiverwaltung auf den Gemeindevorsteher erwecke angesichts der Verwandtschaft
mit einzelnen Gemeindeangehörigen bei kleinen Gemeinden Bedenken. Der Gemeindevor=
steher werde auch nicht gegen die Gemeinde selbst vorgehen, z. B. bei Aufgaben der Wasser=
polizei und Grabenräumung. Siehe S. 66 d. Ber., vgl. auch S. 68 oben.

6) Vgl. S. 66, 67, 68 d. Ber. Dagegen: Die Verwaltung der Polizei durch den
Landrat sei in großen Kreisen unmöglich (S. 143 d. Ber.). Es liege die Gefahr vor, (wegen
des Kostenpunktes), daß sich der Landrat eine besondere Polizeiverwaltung aufbaue. Das
Vertrauen der Bevölkerung zum Landrat werde viel mehr gestärkt werden, wenn er nicht
mit Kleinigkeiten überlastet werde (S. 69 d. Ber.). Es sei vorteilhafter, wenn der Land=
rat 2. Instanz sei und Fehlgriffe verbessern könne, als wenn als Beschwerdeinstanz sofort
der Reg.-Präsident angerufen werden müßte (S. 68 f. Ber.). Der Schriftwechsel werde durch
Delegation des Landrats nur vermehrt werden, ganz abgesehen von der Vermehrung der
Kosten (S. 67/68 d. Ber.). Vgl. dagegen auch Ztschr. d. Landgemeinden 10. 10. 26, S. 382.

Verwalter der Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten der Landgemeinde anders gestaltet werden sollen. Die rechtlichen Beziehungen des Bürgermeisters zum Gemeindevorsteher als Mitglied der Bürgermeistereivertretung dagegen weisen gegenüber denen des Amtsvorstehers zum Gemeindevorsteher als Mitglied des Amtsausschusses keinen Unterschied auf.

Nach der Vorlage kann der Bürgermeister (mit Zustimmung der Bürgermeistereivertretung) die Geschäfte des Gemeindevorstehers als Verwalter der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landgemeinde ganz übernehmen, wenn die Gemeinde dies beantragt. (§ 112, II d. Entw.). Er muß es tun, wenn die Aufsichtsbehörde mit Zustimmung der Beschlußbehörde feststellt, daß die Uebernahme der Geschäfte des Gemeindevorstandes durch den Bürgermeister zur Erhaltung einer ordnungsmäßigen Verwaltung erforderlich ist (§ 112, III d. Entw.), im übrigen ist der Bürgermeister auf Antrag der Gemeinde verpflichtet, den Gemeindevorstand in der Führung der Geschäfte zu unterstützen (§ 112, I d. Entw.).

Hinsichtlich der rechtlichen Beziehungen zwischen Bürgermeister und Gemeindevorsteher als Verwalter der Auftragsangelegenheiten der Gemeinde soll die Stellung des Bürgermeisters im Vergleich zu der diesbezüglichen Stellung des Amtsvorstehers gegenüber dem Gemeindevorsteher dahin erweitert werden, daß der Gemeindevorsteher in allen bisher landesrechtlich ihm übertragenen Auftragsangelegenheiten Organ des Bürgermeisters, der Ortspolizeibehörde und untersten Landesverwaltungsbehörde, werden soll. (s. § 90 und § 116 d. Entw.).

Gegenüber der Ortspolizeiverwaltung soll somit der Gemeindevorsteher dieselbe Stellung einnehmen wie bisher, nur daß der Verwalter der Ortspolizei nunmehr ein Beamter einer Samtgemeinde (der Bürgermeisterei) ist, der in unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl durch die Gemeindeangehörigen der zur Bürgermeisterei gehörigen Landgemeinden gewählt werden soll (§ 100, III d. Entw.).

Die Uebertragung der Ortspolizeiverwaltung auf einen Kommunalbeamten als Auftragsangelegenheit einer Samtgemeinde ist kein neuer Gedanke der Vorlage, sondern ist bereits im Rheinland obligatorisch und in Westfalen fakultativ verwirklicht. Aber auch in den östlichen Provinzen Preußens hatte man diesen Gedanken bereits zu verwirklichen gesucht. Schon bei den Beratungen der Kreisordnung von 1872 war von der Linken des damaligen preußischen Abgeordnetenhauses auf die kommunale Ausgestaltung der ursprünglich nur als staatliche Verwaltungsbezirke (für die Ortspolizeiverwaltung durch den Amtsvorsteher als staatlichen Ehrenbeamten) gedachten Amts-

bezirke hingewirkt worden. Aus den obigen Ausführungen[7] ist ersichtlich, daß man sich zwar die Möglichkeit einer freiwilligen Vereinigung der Landgemeinden zur Uebernahme einzelner Kommunalangelegenheiten in den Amtsbezirken nicht widersetzte, daß man aber die Einführung der zwangsweisen Vereinigung kleinerer Landgemeinden abgelehnt hatte, weil man vor allem befürchtete, das kommunale Leben der einzelnen Landgemeinden würde durch den größeren Verband in Gestalt der Samtgemeinde absorbiert werden. Diese Befürchtung erscheint auch im Hinblick auf die Bestimmungen des neuen Entwurfs einer Landgemeindeordnung, der die Einführung der Samtgemeinden unter der Bezeichnung „Bürgermeisterei" vorschlägt, gerechtfertigt.

Es fragt sich also bei einer Würdigung des neuen Entwurfs, ob die Erhaltung der kleineren Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens zweckmäßig und daher wünschenswert ist oder nicht.

Ein sozialdemokratisches Ausschußmitglied betonte bei den Beratungen des 21. Ausschusses,[8] daß seine Freunde der Auffassung seien, daß die Bildung von Landbürgermeistereien unter allen Umständen ein Fortschritt sei, auch im Osten. Es gebe im Osten eine große Zahl von Landgemeinden, in denen ein eigentliches Gemeindeleben sich überhaupt nicht entwickeln könne, und wo es dringend erwünscht erscheine, völlig leistungsunfähige Gemeinden in leistungsfähige Bürgermeistereien zusammenzufassen. Ferner werde mit der Erstarkung des Gemeindelebens durch solche Bürgermeistereien auch die Selbständigkeit der Gemeinden gestärkt werden.[9] Auch könne der Landbürgermeister bei den einzelnen Gemeinden besser auf die Erfüllung der Aufgaben der Wohlfahrtspflege dringen, als wenn dies den einzelnen Gemeinden selbst überlassen bleibe, die sich namentlich auf dem Lande in diesen Fragen sehr oft als rückständig erwiesen hätten.[10] Ein Ministerialvertreter führte ferner dazu aus, daß 1923 die Landbürgermeisterei als richtig und als eine Besserung der Selbstverwaltung auf dem flachen Lande erkannt worden sei.[11]

Diesen Ausführungen, die die Zweckmäßigkeit der Einführung der Landbürgermeistereien auch in den östlichen Provinzen Preußens dartun sollen, stehen die Bedenken gegenüber, die zunächst gegen das System als solches sprechen. 1923 mögen diese Bedenken im Hintergrund gestanden haben. Umsomehr überraschte es daher, als bei den

---

7) Vgl. S. 11 ff d. Arb.
8) Vgl. S. 47 d. Ber.
9) Vgl. S. 48 d. Ber.
10) S. 49 d. Ber.
11) S. 50 d. Ber.

Beratungen des 21. Ausschusses ein Antrag (113) des Zentrums zu § 95[12] der Vorlage eingebracht worden war, der schließlich angenommen wurde und der die in der Vorlage fehlende Bestimmung enthalten hatte, daß die Provinziallandtage auch darüber sollten beschließen können, ob bestehende Landbürgermeistereien [13] abzuschaffen seien. Aus der Begründung dieses Antrages lassen sich die Bedenken gegen das System als solches herleiten. Es wurde von Ausschußmitgliedern des Zentrums bei den Beratungen des 21. Ausschusses ausgeführt, daß die Bevölkerung im Rheinland der verschiedenen Behörden überdrüssig sei.[14] Ferner sei ein wesentliches Moment, das bisher die Bürgermeistereien im Rheinland habe als zweckmäßig erscheinen lassen, nämlich die großen Aufgaben, die den Gemeinden obgelegen hätten auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, der Wohlfahrtspflege, der Chausseebauten usw., jetzt auf größere Verbände (die Kreise) übergegangen. Und das werde wahrscheinlich dahin führen, daß die Stimmung für die Bürgermeistereien auch im Rheinland allmählich abflauen werde.[15] Infolge der inzwischen eingetretenen Veränderung sei das Bedürfnis nach einer Zwischeninstanz wesentlich abgeschwächt und der Kostenpunkt trete mehr hervor; der Bürgermeister erhalte mehr als der Landrat, das sei keine Sparsamkeit.[16] Wenn davon gesprochen worden sei, daß die Landbürgermeisterei auf dem Gebiete der Elektrizitätsvorsorge, Wasserleitung, Wohlfahrt usw. gemeinsame Aufgaben mehrerer Gemeinden besser erledigen könne als die einzelnen Gemeinden, so sei dies bisher nicht bekannt geworden. Dagegen sei es Tatsache, daß einzelne Gemeinden auf diesem Gebiet viel geleistet hätten, manchmal auch in Form von Zweckverbänden, die zu diesem Zweck vielfach gegründet worden seien.[17]

Ist somit schon die Möglichkeit in Aussicht genommen, daß die bestehenden Landbürgermeistereien abgeschafft werden können, so muß dies die Bedenken erhöhen, die gegen die Einführung der Landbürgermeisterei in den östlichen Provinzen Preußens sprechen. Es kommen sachliche und finanzielle Bedenken in Frage, auf die bereits Helfritz[18] hingewiesen hat: „Man wird praktisch die gänzlich anderen Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse in den übrigen, der räumlichen Ausdehnung nach weit überwiegenden Gegenden des Preußischen Staates, insbesondere des Nordens und Ostens, zu berücksich-

12) Vgl. S. 47 d. Arb.
13) So im Rheinland.
14) S. 51/52 d. Ber.
15) S. 46 d. Ber.
16) S. 52 d. Ber.
17) S. 52 d. Ber.
18) Veröffentlichungen Heft 2, S. 231/32.

tigen haben. Alles in allem werde die geplante Einführung der Landbürgermeisterei eine wesentliche Beschränkung der örtlichen Selbstverwaltung bis zu deren völliger Entziehung bedeuten. Die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Ortschaften innerhalb einer Landbürgermeisterei und die damit verbundenen Nachteile würden sich geltend machen."

Helfritz weist auf die weiten Wege zum Sitz der Verwaltung als eine sehr drückende Last, zumal in den weniger dicht bevölkerten Gegenden, und dann besonders auf die Kostenfrage hin. „Ist es aber schon ein Fehler, der heutzutage mehr denn je notwendigen produktiven Arbeit durch Schaffung neuer Gemeindefunktionen, (Bürgermeistereivertretung, Beigeordnete) und durch überflüssigen Zeitverlust infolge weiter Wege Arbeitskräfte zu entziehen, so muß an der die Landbevölkerung und damit mittelbar die landwirtschaftliche Produktion schwer belastenden Kostenfrage die ganze Einrichtung scheitern."

Diese finanzielle Rückwirkung der Einführung der Landbürgermeisterei in den östlichen Provinzen Preußens wird auch nicht durch die Bestimmung des § 108 d. Entw., wonach der Bürgermeister in der Regel als Ehrenbürgermeister zu bestellen ist, abgeschwächt; denn sie entspricht nicht der praktischen Auswirkung.[19] In der Rheinprovinz und in Westfalen wird der Landbürgermeister besser besoldet als der Landrat. Es gibt „verhältnismäßig wenig"[20] Ehrenbürgermeister und Ehrenamtmänner, eine Tatsache, die sich im Hinblick darauf kaum ändern dürfte, daß „die Sozialdemokratie eine besondere Betonung der ehrenamtlichen Funktionärausübung nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen akzeptiert. Die rigorose Anwendung würde bedeuten, daß Vertreter der Arbeiterschaft ausgeschaltet werden, da der Lohnausfall nicht durch das Gefühl der kommunalen Tätigkeitsbefriedigung ersetzt wird.[21]

Sind somit einerseits die Bedenken gegen die Einführung der Landbürgermeistereien in den östlichen Provinzen Preußens als sehr erheblich zu bezeichnen, so sind m. E. andererseits die Gründe, die für die Richtigkeit der Einführung sprechen sollen, nicht stichhaltig. Es ist besonders auf die Leistungsunfähigkeit der einzelnen Gemeinden im Osten hingewiesen worden, sowohl hinsichtlich des eigenen Kommunallebens wie auch bezüglich der Erledigung gemeinsamer sich über mehrere Gemeinden erstreckender kommunalen Angelegenheiten.

19) S. 73 d. Ber.
20) Vgl. die Ausführung eines Ministerialvertreters. S. 73 des Berichts.
21) So Gierke in Gemeinde. 3. Jhg.-Heft 22 v. Nov. 1926. S. 1020—1024. „Arbeitgebertum und Gemeindepolitik".

Sollte ein kommunales Leben hier und da in einzelnen Gemeinden der östlichen Provinzen sich nicht eigentlich entfaltet haben, so liegt m. E. nicht darin ein erhöhter Schutz vor solchen Vorkommnissen, daß Landbürgermeistereien errichtet werden, die die Selbstverwaltungsangelegenheiten der betreffenden rückständigen Gemeinde übernehmen und von sich aus verwalten, sondern darin, daß dem Amtsvorsteher die vermittelnde und begutachtende Tätigkeit bei Ausübung der Staatsaufsicht zur Pflicht gemacht wird. Wenn wirklich in einer einzelnen Gemeinde die kommunale Betätigung mangelhaft sein sollte, so liegt dies an einer Versäumnis der Staatsaufsichtsbehörde ebenso, wie wenn ein Zusammenschluß einzelner Gemeinden zu Zweckverbänden zwecks Uebernahme gemeinsamer Kommunalangelegenheiten dort, wo es erforderlich ist, nicht erfolgt ist.[22] Um solche vereinzelten Versäumnisse der Staatsaufsichtsbehörde in Zukunft zu vermeiden, sollte man zur Unterstützung der Staatsaufsichtsbehörde die vermittelnde und begutachtende Stellung des Amtsvorstehers bezüglich der Staatsaufsicht über die Landgemeinden aktiv gestalten, sodaß der Amtsvorsteher von sich aus die Staatsaufsichtsbehörde auf Mißstände in der Kommunalverwaltung der einzelnen Gemeinden aufmerksam machen müßte, nicht daß die Aufsichtsbehörde bei Ausübung der Staatsaufsicht über die Landgemeinde die vermittelnde und begutachtende Tätigkeit des Amtsvorstehers nur in Anspruch nehmen kann, wie der bisherige Rechtszustand [23] das anordnet.

Auf diese Weise würde zweckmäßig das Verhältnis zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in den östlichen Provinzen Preußens im Großen und Ganzen unverändert bleiben, und es wäre den Bedenken, die gegen die Einführung der Bürgermeisterei in den östlichen Provinzen Preußens sprechen, ebenso Rechnung getragen, wie den Zweckmäßigkeitserwägungen, die für diese Einführung sprechen.

Die „Notlösung“[24] des § 157, I, Nr. 1 und 2 d. Entw., wonach die Bestimmungen der Kreisordnung von 1872/81 bezüglich des bisherigen Verhältnisses zwischen Amtsvorsteher und Gemeindevorsteher in Kraft bleiben sollen, wenn in dem Provinziallandtag die erforderliche Zweidrittelmehrheit für die Einführung der Bürgermeistereien nicht erreicht werden sollte, erscheint demnach unter Berücksichtigung der erhöhten Bedeutung der vermittelnden und begut-

---

22) Vgl. Peters, Grenzen S. 234.
23) § 66 Kr.O.
24) S. 66 d. Ver.

achtenden Stellung des Amtsvorstehers bezüglich der Staatsaufsicht über die Landgemeinden als die zweckentsprechende Lösung des vorstehend behandelten Ausschnittes aus dem ländlichen Verfassungsleben in den östlichen Provinzen Preußens.

Lebenslauf.

Am 4. Juni 1900 wurde ich in Breslau als Sohn des jetzigen Geheimen Regierungsrates, Abteilungspräsidenten am Landesfinanzamt a. D. Wilhelm Bald und seiner Ehefrau Else, geb. Ober, geboren. Meine Schulbildung genoß ich auf dem protestantischen Gymnasium in Straßburg i. E., dem Christianeum zu Altona, dem Augusta-Gymnasium in Charlottenburg und dem Berlinischen Gymnasium zum Grauen Kloster. Hier bestand ich am 9. März 1918 die Reifeprüfung.

Vom 9. März bis 27. März 1918 war ich im vaterländischen Hilfsdienst tätig. Am 27. März 1918 trat ich als Fahnenjunker in Thorn bei der Ersatzeskadron des Ulanen-Regiments v. Schmidt (1. Pom.) Nr. 4 ein, kam am 27. Juni 1918 zum aktiven Regiment an die Westfront, erhielt am 10. Oktober 1918 das eiserne Kreuz II. Klasse und geriet am 20. Oktober 1918 in Deerlyk in Flandern in englische Kriegsgefangenschaft. Nach der Rückkehr aus der Gefangenschaft am 27. Oktober 1919 wurde ich als Fähnrich verabschiedet.

Vom Wintersemester 1919/20 an widmete ich mich an den Universitäten Heidelberg und Breslau dem Studium der Rechtswissenschaften. Als es mir im Frühjahr 1924 nicht gelungen war, das Referendarexamen am Kammergericht zu bestehen, sattelte ich zur Landwirtschaft um, bestand nach kurzer praktischer Tätigkeit auf dem Rittergut Blumberg, Bez. Potsdam, und dem erforderlichen Studium an der Landwirtschaftlichen Hochschule Berlin im Herbst 1925 das Vorexamen und nach weiterem Studium ebenda im Herbst 1926 das Hauptexamen als Diplom-Landwirt. Im Wintersemester 1926/27 und Sommersemester 1927 widmete ich mich in Breslau wieder den Rechtswissenschaften und bestand am 1. Dezember 1927 das Rigorosum.